ERNESTO BETTINELLI
Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Pavia

PROPAGANDA ELETTORALE

Estratto dal

Digesto

IV Edizione, vol. XII Pubblico

UTET

Propaganda elettorale

Bibliografia: si fa rinvio al testo.

Legislazione: art. 18 r.d. 18-6-1931, n. 773 (t.u. delle leggi di pubblica sicurezza); artt. 17, 21, 48 Cost.; l. 4-4-1956, n. 212 (norme per la disciplina della propaganda elettorale); d.p.r. 30-3-1957, n. 361 (t.u. delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati): artt. 10, 95, 96, 98, 99; d.p.r. 16-5-1960, n. 570 (t.u. delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali): artt. 86, 87, 88; l. 24-4-1975, n. 130 (modifiche alla disciplina della propaganda elettorale ed alle norme per la presentazione delle candidature e delle liste dei candidati nonché dei contrassegni nelle elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali); l. 4-2-1985, n. 10 (conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 6-12-1984, n. 807, recante disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive); l. 25-3-1993, n. 81 (elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale): artt. 29, 30; l. 4-8-1993, n. 277 (nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati); l. 10-12-1993, n. 515 (disciplina delle campagne elettorali, per l'elezione alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica); d.p.r. 20-12-1993, n. 533 (t.u. delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica); l. reg. Sardegna 27-1-1994, n. 1 (norme per la disciplina, la trasparenza e il contenimento delle spese per la campagna elettorale nelle elezioni per il Consiglio regionale...); l. 15-7-1994, n. 448 (modifiche e integrazioni alla l. 10-12-1993, n. 515); l. 23-2-1995, n. 43 (nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario): artt. 5, 6; l. 27-7-1995, n. 309 (modifiche alla l. 10-12-1993, n. 515, in tema di contributi per le spese elettorali in caso di elezioni suppletive...); d.l. (plurireiterato) 18-11-1995, n. 488 (disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie).

dei poteri cautelare e sanzionatorio. – 13. La disciplina delle «altre forme di propaganda».

1. *«Genuinità» del voto e forme della propaganda.* La Corte Costituzionale ha individuato nella «genuinità» del voto una condizione irrinunciabile delle competizioni elettorali per la realizzazione di un'*effettiva* democrazia (1).

Si tratta di una suggestiva specificazione semantica del più generale principio di «libertà» del voto (art. 48 Cost.: → DIRITTO DI VOTO) che merita nella presente voce un tentativo di ulteriore «decodificazione», per meglio comprendere non solo il concetto, ma lo stesso *fenomeno* della «propaganda elettorale».

L'espressione identifica l'insieme di variegate attività poste in essere dai soggetti competitori di qualsiasi gara elettorale per acquisire il consenso dei cittadini titolari del diritto di voto. Questi vengono presi in considerazione non solo in quanto «massa» (o platea) indifferenziata, ma anche e (più efficacemente) in quanto appartenenti a *differenti* categorie o situazioni. Cosicché essi possono essere raggiunti da messaggi *personalizzati*, tali cioè che tengono conto delle particolari condizioni di vita e degli specifici interessi addirittura dei singoli.

Ogni manifestazione umana si può definire *genuina* quando sia «autentica», «schietta»: quando non risulti *alterata* da comportamenti altrui che con vari espedienti siano consapevolmente indirizzati a modificare la capacità di percezione, la *sensibilità* proprie di ciascun individuo attraverso la deformazione (o, peggio, falsificazione) della realtà. Ove ciò accadesse, si verrebbe a creare uno stato (magari solo parziale e provvisorio) di soggezione (psicologica), cosciente o incosciente che sia.

È subito evidente che una simile situazione non sarebbe conforme a «diritto» e rappresenterebbe certamente un «ostacolo» al «pieno sviluppo» della persona/personalità umana, valore-obiettivo solennemente proclamato negli artt. 2 e 3, 2° co., della Costituzione.

In un tale contesto la «propaganda» in generale (a cui si accosta la «pubblicità») suscita, non di rado, pregiudiziali sospetti, e talora viene valutata in maniera affatto negativa (2). Ciò dipende in larga misura dall'espansione quasi irrefrenabile di *mezzi* e di *forme* di comunicazione via via più sofisticati e insinuanti (3).

La propaganda-pubblicità di tipo elettorale non si sottrae a queste apprensioni. E lo stesso lessico gergale e disincantato, recepito anche a livello normativo, in qualche misura tende a corroborarle. Basti osservare come il complesso delle *operazioni* e iniziative poste in essere nell'imminenza di votazioni, al fine di indurre a un determinato comportamento elettorale, sia definito «campagna» (elettorale) (4): termine che immediatamente evoca *movimenti* e *scontri* senza esclusioni di colpi propri delle *campagne militari*. Del resto, che il corpo elettorale costituisca per le forze politiche concorrenti soprattutto un «terreno» di conquista è esperienza certamente non dissimulata (5).

Queste preliminari osservazioni lasciano subito intendere come il tema richieda oggi di essere affrontato con un approccio critico e *sostanzialistico*, andando pertanto oltre il punto di vista tradizionale che colloca la propaganda elettorale nell'ambito *privilegiato* e tendenzialmente incondizionato della libertà di espressione del pensiero *politico*; cosicché diverrebbe quasi scontata la conclusione che alle manifestazioni di propaganda l'ordinamento debba accordare la *massima protezione* (6).

La prospettiva qui adottata sospinge dunque verso un'interpretazione meno espansiva, forse più «diffidente», proprio perché il profilo, per così dire, «attivo» della propaganda verrà confrontato con il profilo «passivo». Il quale segnala appunto l'opportunità, se non la necessità, di valorizzare *garanzie specifiche* in favore del cittadino-elettore affinché nel corso delle campagne elettorali egli non subisca alterazioni della sua *essenziale* libertà-capacità di giudizio.

È l'evoluzione della stessa legislazione in materia a sollecitare questa correzione di visuale, in una congiuntura di profonda e conclamata crisi e trasformazioni del sistema politico, provocate in larga misura da endemici fenomeni di corruzione che hanno coinvolto, anche a livello nazionale, quasi tutti i partiti (7). In un simile scenario l'invocazione da parte dell'opinione pubblica di una maggiore «trasparenza» nelle competizioni elettorali si è fatta sempre più insistente e ha certamente contribuito a rivelare l'insufficienza e l'inadeguatezza della complessiva disciplina fino a quel momento vigente.

Si consideri, per iniziare, la normativa, che all'epoca pareva più significativa e rassicurante, sulla «pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive...» (l. n. 441 del 1982). Essa, in verità, si limitava a disporre che i parlamentari e i membri di tutte le assemblee rappresentative dovessero depositare «una dichiarazione concernente le spese sostenute (8) e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di *materiali* e di *mezzi propagandistici* predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte...» (art. 2) (9).

Questo elementare rendiconto agli elettori si pensava fosse sufficiente ad informarli non soltanto sull'ammontare complessivo delle risorse finanziarie di cui ciascun candidato (eletto) aveva potuto disporre

per la propria attività di propaganda (*capacità economica*), ma anche sulle forme che l'avevano caratterizzata, sui «materiali» e «mezzi» impiegati (*capacità persuasiva*).

Una simile regolamentazione non ha però funzionato: causa non ultima gli ostacoli davvero poderosi e irragionevoli frapposti alla sua attuazione dalla burocrazia parlamentare (10).

La sottoposizione dei mezzi di propaganda (di qualsiasi genere) a un efficiente controllo sociale, diffuso — dell'opinione pubblica, in particolare — risponde poi a una più ampia esigenza di tutela della collettività dalla «pubblicità ingannevole»: quella che «in qualunque modo, compresa la sua presentazione, induca in errore o possa indurre in errore le persone... alle quali è rivolta o che essa raggiunge»; e che, «a causa del suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il loro comportamento..., ovvero che, per questo motivo, possa ledere un concorrente».

La definizione riprodotta si ricava da un testo legislativo abbastanza recente di attuazione di una direttiva CEE (n. 84/450) volta a regolare e contenere la pubblicità nell'attività commerciale (11), a salvaguardia di una leale concorrenza e dei diritti, nonché interessi dei consumatori raggiunti dai messaggi reclamistici (12).

Questa disciplina è evidentemente specifica, attiene alla sfera dei rapporti economici. Eppure, se si considera che la scienza politica più disinibita non ha remore ad interpretare i rapporti elettorali in un'ottica di «mercato» (13), non v'è dubbio che anche tale complesso normativo possa contribuire al rafforzamento e alla precisazione di quel principio *fondamentale* di «genuinità» dei comportamenti individuali che influiscono in vario modo e con diversa intensità sugli assetti della convivenza politica e sociale (14).

(1) Si consideri la sent. n. 43 del 1961 e successivamente la giurisprudenza relativa alle pronunce sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo (in particolare le sentt. n. 16 del 1978 e n. 27 del 1981). Prima ancora, l'espressione succitata ricorre nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* (New York, 10-12-1948) laddove si afferma che «la volontà popolare... deve essere espressa attraverso elezioni periodiche e *genuine*...» (art. 21, 3° co.).

(2) Conviene, ad esempio, SANI come la propaganda abbia assunto «una connotazione largamente negativa», essendo «spesso collegata all'idea di manipolazione di grandi masse da parte di gruppi ristretti». Essa si differenzia da altre forme di persuasione in quanto «dà risalto ad elementi puramente emotivi, ricorre a stereotipi, mette in rilievo solo certi aspetti della questione, ha un carattere partigiano...». L'autore valuta pessimisticamente i pericoli della propaganda (politica) in assenza di «un pubblico attento ed informato, con un buon livello di istruzione, in possesso di atteggiamenti critici e soprattutto interessato al confronto di idee e di alternative contrapposte» («Propaganda», Voce del *Dizionario di Politica*, Torino, 1983, 904).

(3) Al fenomeno si è risposto sul piano istituzionale e normativo con interventi regolativi soprattutto della pubblicità televisiva a tutela di insopprimibili diritti e interessi della persona, anche in quanto consumatore e utente. L'esigenza che i destinatari dei messaggi reclamistici non subiscano lesioni della propria capacità di percezione e dignità è affermata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (cfr. le sentt. nn. 231 del 1985 e 826 del 1988). Si vedano in proposito le notazioni e gli ampi riferimenti dedicati da COSTANZO, → INFORMAZIONE NEL DIRITTO COSTITUZIONALE (par. 17); nonché, PINELLI, *Suggestione dei messaggi televisivi, persuasione e manifestazione del pensiero*, *DII*, 1995, 1 ss.

Al problema del contenimento del pervasivo fenomeno pubblicitario, alla sua disciplina legislativa interna e comunitaria è dedicata la Sezione IV (*La pubblicità*) del volume di BARILE e ZACCARIA (curr.), *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione in Italia*, Torino, 1994. Si vedano in particolare i contributi di CARETTI, *Le più recenti novità legislative in materia di pubblicità radiotelevisiva*, 137 ss. e di PARIGI, *Il contenuto dei messaggi pubblicitari radiotelevisivi tra disciplina del mezzo e regolamentazione generale della pubblicità ingannevole*, 183 ss.

(4) Cfr. le leggi fondamentali che disciplinano la propaganda elettorale: a partire dalla l. 4-4-1956, n. 212 fino alla recente l. 10-12-1993, n. 515, intitolata appunto «Disciplina delle *campagne elettorali*, per l'elezione alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica», e ai cosiddetti decreti-legge «Gambino», più volte reiterati, per la regolamentazione della «parità di accesso ai mezzi di comunicazione *durante le campagne elettorali e referendarie*» (l'ultimo considerato è il d.l. 18-11-1995, n. 488).

(5) In proposito si considerino non solo le ampie analisi della letteratura politologica (tra i tanti: STATERA, *La politica spettacolo. Politici e mass media nell'era dell'immagine*, Milano, 1986 e le illuminanti considerazioni di EDELMAN, *Constructing the Political Spectacle*, Chicago, 1988); ma anche le sempre più frequenti opere a sfondo (anche) *pedagogico* indirizzate ai competitori politici. Si vedano, tra gli altri: MANCINI (cur.), *Come vincere le elezioni*, Bologna, 1988 e, più recentemente, POZZI e RATTAZZI, *Farsi eleggere*, Milano, 1994.

(6) Questo indirizzo è affermato in particolare da FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestaione del pensiero*, Milano, 1957. Di questo Autore si vedano anche altri significativi contributi affatto coerenti con la sua originaria impostazione metodologica: *Propaganda elettorale e mezzi di diffusione del pensiero* e *Censura e pubblicità economica* (gli scritti, rispettivamente del 1964 e del 1965 sono ora raccolti in FOIS, *La libertà di informazione*, I, Rimini, 1991). Sostanzialmente sulla stessa linea LANCHESTER, che ritiene «poco convincente e, al limite, pericolosa» la formulazione di una tutela differenziata tra attività di informazione tout court e attività di propaganda; a suo avviso le due forme di comunicazione sarebbero infatti difficilmente distinguibili («Propaganda», in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, 127).

(7) La letteratura in proposito, sia di tipo analitico-scientifico, sia di genere cronachistico, è davvero sterminata. Tra i tanti merita comunque ricordare: CAZZOLA, *Della corruzione: fisiologia e patologia di un sistema politico*, Bologna, 1988; dello stesso autore: *L'Italia del pizzo. Fenomenologia della tangente quotidiana*, Torino, 1992; BARBACETTO, VELTRI, *Milano degli scandali*, Bari, 1992; TURANI, SASSO, *I saccheggiatori*, Milano, 1992; DELLA PORTA, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, 1992; CARLUCCI, *Tangentomani*, Milano, 1992; NASCIMBENI, PAMPARANA, *Le mani pulite - L'inchiesta di Milano sulle tangenti*, Milano, 1992; TURONE, *Politica ladra - Storia della corruzione in Italia, 1861-1992*, Bari, 1992; CAFERRA, *Il sistema della corruzione. Le ragioni, i soggetti, i luoghi*, Bari, 1992. In una prospettiva penalistica e comparatistica: FORTI, *La corruzione del pubblico amministratore*, Milano, 1992.

(8) Sul lato dei finanziamenti (in denaro o attraverso la concessione gratuita di servizi, di importo superiore ai cinque milioni

di lire — somma da intendersi rivalutata nel tempo secondo gli indici ISTAT dei prezzi all'ingrosso —) delle campagne elettorali interveniva la l. n. 659 del 1981, ad integrazione della l. n. 195 del 1974 (sul finanziamento pubblico dei partiti). Essa prescrive, all'art. 4, 3° co., che i finanziamenti ammessi debbano risultare da una dichiarazione congiunta sottoscritta dal soggetto erogante e dal soggetto ricevente (o anche — secondo una modifica integrativa della recente l. n. 515 del 1993 — da una «autocertificazione» dei candidati beneficiari). Su questa disciplina, sulle sue lacune e sulle prospettive de jure condendo cfr. TROCCOLI, *Il finanziamento delle campagne elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 317 ss.

(9) Corrispondentemente la l. n. 659 del 1981 — all'art. 4, 12° co. (come modificato dall'art. 4 della l. n. 413 del 1985) — obbliga i partiti ad allegare ai rispettivi bilanci una «specifica relazione» sulle spese sostenute per le campagne elettorali dalla quale «risultino *analiticamente* le spese per le pubblicità editoriali e radiotelevisive, per manifesti, stampati ed altri materiali di propaganda, per manifestazioni e ogni altra attività connessa con le campagne elettorali». È da ritenere che siffatte specificazioni analitiche debbano riferirsi ai singoli collegi e circoscrizioni e non essere solo un sommario «consolidato» nazionale, come peraltro è avvenuto frequentemente nella prassi.
Nella stessa disposizione si prescrive infatti che nella relazione i partiti debbano anche indicare la ripartizione dei contributi statali percepiti, a titolo di concorso nelle spese elettorali, tra organi centrali e periferici. Tale ripartizione, «effettuata secondo criteri stabiliti dagli organi competenti di ciascun partito», è dunque obbligatoria. L'ampia discrezionalità certamente riconosciuta dalla legge ai partiti non avrebbe dovuto (e non dovrebbe) comunque consentire ripartizioni palesemente irragionevoli, tali da vanificare quelle esigenze di trasparenza delle campagne elettorali che comportano anche un equilibrato rapporto tra spese sostenute in sede locale e contributi pubblici pur successivi, che dovrebbero in buona misura compensarle.
In proposito si leggano le osservazioni critiche di RINALDI, *Il bilancio del partito politico*, Milano, 1988, 304 ss.

(10) In proposito cfr. un circostanziato articolo di FRANZ, *È difficile conoscere i redditi dell'onorevole*, in *La Stampa*, 1-10-1992; nonché un commento di RODOTÀ, *La proposta Martinazzoli*, in *La Repubblica*, 27-12-1992.
La difficoltà di accedere alla documentazione *pubblica* (ma solo in astratto!) prevista dalla legge citata nel testo è stata constatata anche dall'autore della presente voce, il quale si è dovuto avvalere dell'amicizia e della pazienza di una giovane cronista parlamentare per poter svolgere una pur breve indagine sintomatica sulle spese elettorali dichiarate dai deputati eletti nell'XI legislatura...

(11) Si tratta dell'art. 1, lett. b) del d.lg. 25-1-1992, n. 74, *Attuazione della direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole*. Su tale disciplina diffusamente e con ampi riferimenti bibliografici: GAMBINO, *La tutela del consumatore nel diritto della concorrenza: evoluzioni ed involuzioni legislative, anche alla luce del d.lg. 25 gennaio 1992 in materia di pubblicità ingannevole*, *CaI*, 1992, 411 ss.; PARIGI, *op. cit.*, 194 ss.; CERRI, *La pubblicità commerciale tra libertà di manifestazione del pensiero, diritto di informazione, disciplina della concorrenza*, *DII*, 1995, 537 ss.

(12) In particolare, in coerenza con l'affermazione che «la pubblicità deve essere palese, veritiera e corretta» (art. 1, 2° co.), si dispone che *la pubblicità debba essere riconoscibile come tale* e pertanto si vieta «ogni forma di pubblicità subliminale» (art. 4, 1° e 3° co.). A presidio di questi principi è prevista una tutela amministrativa e giurisdizionale affidata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (istituita dalla l. n. 287 del 1990) e al Garante per la radiodiffusione e l'editoria (cui compete esprimere pareri obbligatori all'altra Autorità, nel caso di messaggi pubblicitari diffusi attraverso la stampa o le radiodiffusioni) (art. 7).

(13) Cfr., ad esempio: MANNHEIMER, SANI, *Il mercato elettorale. Identikit dell'elettore italiano*, Bologna, 1987. In una prospettiva più generale, tra i tanti: G. MAUSER, *Political Marketing*, New York, 1983; D. LINDON, *Le marketing politique*, Paris, 1986.
I fattori alla base di un tale approccio sarebbero: la «deideologizzazione dell'identità e dei programmi di partito» e la cosiddetta «mediatizzazione» della politica, vale a dire la sua *subordinazione* alle esigenze della comunicazione di massa, soprattutto attraverso i media televisivi. Indicatori del fenomeno sono ritenuti — (anche) in Italia — la *spettacolarizzazione* e la *personalizzazione* del confronto nelle campagne elettorali degli ultimi 15 anni. La *mediatizzazione* della comunicazione elettorale «si traduce dunque in una "commercializzazione" dei formati, dei messaggi, del comunicatore e dei canali, in funzione della "vendita" di un leader noto o di un candidato ignoto, a *target* più o meno specifici di un "mercato elettorale"» (MAZZOLENI, *Dal partito al candidato. Come cambia la comunicazione elettorale in Italia*, in *Polis*, 1990, 249 ss., *passim*).

(14) La progressiva utilizzazione nel nostro Paese di tecniche comunicative proprie della pubblicità commerciale per la propaganda elettorale è efficacemente raccontata da CALVI e MINOIA, *Gli scomunicanti*, Milano, 1990. In particolare, essi individuano nella competizione per il rinnovo del Parlamento nel 1987 il momento in cui si è ricorsi per la prima volta a una campagna marketing oriented con l'impiego e la sperimentazione di forme e di formule tipiche della pubblicità commerciale, che si sono poi definitivamente affermate nelle tornate elettorali successive.
Per interessanti riferimenti e notazioni sulle tecniche e forme della comunicazione elettorale adottate in precedenti campagne elettorali cfr. anche MAZZOLENI, *op. ult. cit.*, 253 ss. Più recentemente si veda FALABRINO, *I comunisti mangiano i bambini. La storia dello slogan politico*, Milano, 1994. Sulle più recenti competizioni: I. DIAMANTI, *La politica come marketing*, in *Micromega*, maggio-giugno 1994, 60 ss.

2. *Nuove leggi elettorali e nuova disciplina della propaganda elettorale: presupposti e principi.*

La «personalizzazione» delle competizioni elettorali è certamente uno degli aspetti più qualificanti delle leggi elettorali amministrative e politiche approvate tra il 1993 e il 1995 (15).

Rispetto alla situazione legislativa e alla prassi politica precedenti la figura del candidato ha acquistato una dimensione formalmente e sostanzialmente più autonoma dai partiti o dai gruppi di appartenenza. Già la riforma conseguente al referendum abrogativo del 1991, che introdusse la preferenza unica per le elezioni della Camera dei deputati con il sistema proporzionale a liste concorrenti allora vigente (→ ELEZIONI POLITICHE), aveva rivelato come fosse avviata una profonda trasformazione dei rapporti tra le formazioni politiche e i *propri* candidati. Questi potevano finalmente affrancarsi dal tradizionale e grigio ruolo innanzi loro assegnato di terminali di organizzazioni tendenzialmente o apparentemente unitarie; l'identità e l'immagine delle quali assorbivano quella dei singoli, quando addirittura non venivano a crearla, modificarla o oscurarla.

La campagna elettorale per il rinnovo delle Camere nel giugno del 1992 mostrò con estrema chiarezza come si stesse ormai (irreversibilmente) allentando il legame organico tra soggetti politici collettivi e

individualità. Cosicché già in quella occasione è stato possibile identificare due categorie di competitori: i *soggetti singoli* e i *soggetti collettivi*, che si offrivano al «mercato» elettorale secondo forme non più solo complementari, bensì tra di loro sovente dissociate (16). I primi apparivano, non di rado, mossi da un interesse essenzialmente personale all'elezione senza dissimulare una conflittualità *interna* con altri candidati appartenenti allo stesso raggruppamento. I secondi — i partiti —, espressione di *forze e prospettive complessive*, si muovevano alla ricerca talora affannosa di un contesto istituzionale che consentisse loro di recuperare almeno in parte l'antica egemonia.

La successiva radicale trasformazione dei sistemi elettorali in senso maggioritario-uninominale ha necessariamente imposto un adeguamento normativo altrettanto incisivo alla disciplina della propaganda elettorale. Le forme della quale, in particolare, si è tentato di *razionalizzare* proprio in relazione alla natura dei protagonisti. E, soprattutto, si è preso finalmente atto dell'esistenza di strumenti di comunicazione politica che, fino a quel momento, l'ordinamento aveva pressoché ignorato nella loro *specificità*, quasi ritenendoli semplici variazioni degli elementari mezzi «parola» e «scritto».

Il Parlamento ha così approvato in successione ben quattro distinte regolamentazioni delle campagne elettorali: prima per la formazione degli organi esecutivi e rappresentativi di comuni e province (17); quindi per l'elezione delle assemblee parlamentari, anche se le relative norme legislative fondamentali per espressa previsione erano estese a tutte le altre consultazioni elettorali (18). Invero, in ordine alla elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario bisognava attendere la legge n. 23 del 1995 per le opportune integrazioni in materia di limiti alle spese elettorali e relativi controlli (19). Di lì a poco, con il primo decreto-legge «Gambino» (20-3-1995, n. 83, per gran parte «confermato» da quelli successivi) (20) si inaugurava la stagione dei provvedimenti urgenti e provvisori, volti ad assicurare ai soggetti competitori di *tutte* le campagne elettorali «la parità di accesso ai mezzi di informazione». I medesimi testi si preoccupano anche di dare una specifica regolamentazione alle campagne referendarie, che la legislazione precedente non aveva considerato.

Occorre pertanto rivolgersi a siffatto disorganico complesso legislativo in progress, per individuare innanzitutto i *nuovi presupposti* e quindi i *nuovi principi* alla base di *ogni* competizione elettorale.

Si possono definire presupposti: i *soggetti*, il *tempo* ed i *luoghi*, in quanto elementi che contraddistinguono e delimitano le diverse competizioni.

I *soggetti* sono, in primo luogo, le individualità, per le quali l'ordinamento stabilisce alcuni requisiti (soprattutto di carattere negativo) di idoneità-capacità a concorrere nelle competizioni elettorali. Risalta, nell'ottica della presente voce, l'assenza di quelle condizioni di ineleggibilità e incandidabilità previste dall'ordinamento (→ INELEGGIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ) e prescritte per rendere *effettivamente libera* l'instaurazione del rapporto elettorale. Al quale dovrebbero sottrarsi coloro che occupano particolari posizioni di tipo istituzionale o che siano portatori di *dominanti* (21) interessi privati leciti o, a maggior ragione, illeciti (22).

Fino all'entrata in vigore della già ricordata normativa sulla «par condicio», il *tempo* di campagna elettorale era legislativamente determinato e circoscritto per tutte le consultazioni nei *trenta giorni* precedenti la data delle votazioni (23).

L'opportunità di limitare entro *termini ragionevoli e non troppo estesi* le campagne elettorali appare subito evidente se si considera che per tutta la loro durata l'attività di manifestazione del pensiero risente di un *regime speciale*, in quanto essa viene sottoposta a *regole restrittive* e a una *particolare vigilanza istituzionale*. In tale periodo «eccezionale» prevale infatti l'esigenza di *separare* le espressioni di *pensiero politico* dalle *altre* espressioni di pensiero che permangono «libere», giacché non soffrono di quelle *compressioni* a cui le prime, come si illustrerà, sono invece soggette.

Tale regime costituisce certamente una deroga (legittima in quanto *ragionevole*) alle garanzie costituzionali che *normalmente* presidiano indiscriminatamente la libertà di manifestazione del pensiero; la quale, quasi per definizione, non dovrebbe subire *pregiudiziali categorizzazioni* che, in qualche misura, ne vincolino le potenzialità di esercizio e di espansione, con riguardo sia agli autori del pensiero diffuso, sia ai suoi destinatari.

Su questa generosa impostazione liberale a tutto campo si fondano le più frequenti perplessità o diffidenze nei confronti di discipline — come quelle che regolano le attività di propaganda elettorale — che interferiscono nell'«ordinario esercizio di diritti costituzionalmente protetti... e qualificati come inviolabili»; e che per essere ammissibili devono dunque avere un'efficacia quanto mai limitata e non dilatabile nel tempo (24).

L'indubbia deformazione complessiva della libertà di manifestazione del pensiero che si verifica nel corso delle campagne elettorali trova, in verità, una giustificazione *forte e positiva* se si valutano con eguale attenzione e rigore altri diritti e interessi, anch'essi di matrice liberale, che, se non prevalenti, risultano indubbiamente di non minore peso rispetto al diritto di espressione libera e *incondizionata*. Si può infatti ritenere che ad essa faccia da *ragionevole contrappunto*, in un particolare momento della vita sociale,

la concreta possibilità per tutti i cittadini di fruire *liberamente* di messaggi politici *differenziati, palesi, riconoscibili*.

Che siffatta situazione sia configurabile non solo come *opportunità*, ma come vero e proprio «diritto» parrebbe assai difficile negare in un ordinamento in cui le «promesse» costituzionali di *effettiva* partecipazione democratica rappresentano una condizione imprescindibile del «patto» di libera convivenza per tutti i cittadini.

Nel periodo immediatamente precedente le elezioni i messaggi politici sono, a ben vedere, indirizzati non semplicemente a favorire il formarsi di una generica opinione, ma soprattutto ad *indurre* gli elettori a un comportamento assolutamente univoco: il voto all'uno piuttosto che all'altro competitore politico, destinato a ripercuotersi sugli assetti complessivi della comunità (25). Affinché le scelte della maggioranza degli elettori siano accettate dall'intera collettività è però indispensabile che su di esse non gravi neppure il sospetto di *non essere genuine*.

Ecco perché, nell'«intervallo» ristretto e rigorosamente predeterminato della campagna elettorale, la tutela e la libertà, non effimere, dei percettori dei sopraddetti messaggi vengono coerentemente ad assumere un *valore almeno equivalente* alla libertà di chi li diffonde. Sul riconoscimento di questa esigenza di *bilanciamento* si basa — come si vedrà in prosieguo — la distinzione, imposta normativamente, tra *informazione, propaganda* e *pubblicità* politica. Più che una intrinseca diversità di contenuto tra *forme* di espressione, la distinzione intende sottolineare la qualità e la differente posizione dei soggetti che di tali forme si avvalgono: estranei o partecipi alle competizioni elettorali.

È dalla data di convocazione dei comizi elettorali (26) che decorre il «periodo protetto», in cui vige il regime speciale di regolamentazione delle attività di manifestazione del pensiero politico. I decreti-legge già ricordati hanno pertanto esteso (di 15 giorni) la durata delle campagne elettorali, che la legge n. 515 del 1993 aveva invece confermato e fissato nei 30 giorni precedenti le votazioni.

La controversa vicenda delle ultime competizioni elettorali (nel 1994 e nel 1995) ha infatti dimostrato come proprio in tale periodo «bianco» si possano acquisire, attraverso un'ingombrante e indiscriminata fruizione dei *media* soprattutto radiotelevisivi, risorse e posizioni dominanti in grado di pregiudicare gravemente la parità di opportunità tra tutti i concorrenti, garantita — prima dell'entrata in vigore della normativa sulla «par condicio» — soltanto nei 30 giorni di campagna «legale» (27).

Una simile esperienza e le vivacissime polemiche che essa ha suscitato hanno dunque indotto il legislatore-governo a sottoporre a regole anche la *pubblicità* e la *propaganda* svolte a partire dalla data di convocazione dei comizi elettorali. Il periodo «protetto» è stato dunque dilatato a 45 giorni (28).

Le campagne elettorali si concludono il giorno che precede l'apertura dei seggi. Tradizionalmente in tale giorno e in quelli di votazione è imposto il cosiddetto «silenzio propagandistico», per consentire agli elettori una pausa di riflessione al riparo da ulteriori suggestioni, dopo il bombardamento di messaggi pubblicitari, di confronti e di scontri tra gli attori delle competizioni. Nel periodo suddetto sono dunque vietati i comizi, le riunioni di propaganda elettorale «diretta o indiretta», l'ulteriore affissione di stampati, secondo quanto dispone la legge n. 130 del 1975 (art. 8). Tale proibizione è stata successivamente estesa alle emittenti radiotelevisive pubbliche e private (29), fino a quando la legge n. 515 del 1993 (art. 2, 2° co.) e poi i decreti-legge «Gambino» hanno stabilito in via più generale che «*dalla chiusura della campagna elettorale è vietata qualsiasi forma di propaganda*» (art. 2, 4° co.).

In proposito si è posto il problema se le manifestazioni politiche o sindacali (quali cortei ecc.) indette su tematiche sociali, o comunque di natura non strettamente elettorale, siano comprese o meno nel divieto, considerando che nel corso di tali manifestazioni (oggetto di riprese televisive a scopo informativo) possono essere esibiti simboli e bandiere di partito (30).

Qualche dubbio sussiste pure circa l'applicabilità del disposto alle manifestazioni di propaganda *riservate*, cioè prive del carattere dell'esteriorità, che si effettuano attraverso strumenti di comunicazione personale (posta, telefono, distribuzione di materiale elettorale «porta a porta» ecc.) (31). Ma la portata così generale della norma appena citata dovrebbe ora far propendere per l'interpretazione più restrittiva.

Si può peraltro osservare come i decreti-legge reiterati hanno esentato dall'obbligo di *silenzio propagandistico* nei giorni suddetti «gli organi ufficiali di stampa e radiofonici dei partiti e dei movimenti politici e... le *stampe elettorali* dei soggetti politici» (art. 18). È difficile comprendere la ratio di una simile «zona franca», se scopo della «pausa di riflessione» deve essere, come si è già avvertito, la tutela della serenità e dell'intelligenza degli elettori.

I *luoghi* delle competizioni si devono considerare non soltanto con riguardo alle dimensioni e suddivisioni territoriali (stato, circoscrizioni, collegi) stabilite dalle diverse leggi elettorali (e referendarie), ma anche tenendo conto della *diversa fisionomia* degli «attori».

Già si è fatto cenno alla distinzione fondamentale tra attori collettivi (le forze politiche) e attori individuali (i candidati in ambiti locali). Ciascuna figura è portatrice di interessi, per così dire, *pluridimensio-*

nali: contrapposti e (o) sovrapposti, comunque certamente separabili. Gli attori collettivi perseguono infatti un risultato generale: il successo complessivo dell'organizzazione politica diffusa, oltre l'ambito locale; gli attori individuali concorrono all'obiettivo generale, ma per essi l'interesse particolare alla *propria* elezione è indubbiamente assai forte, se non prevalente.

Le nuove leggi elettorali politiche, basate in misura preponderante (32) sulla gara uninominale, hanno ridotto e arato sensibilmente il terreno di confronto, eliminando le concorrenze interne proprie del previgente sistema proporzionale a liste concorrenti con voto di preferenza (→ ELEZIONI POLITICHE). Ciononostante, il diverso livello dei soggetti collettivi e di quelli individuali permane intatto quanto all'intensità ed estensività dei messaggi politici. Anche in questo caso la disciplina delle campagne elettorali recepisce una simile differenza: distingue e regolamenta la comunicazione di propaganda in relazione ai loro autori *e* all'ambito territoriale a cui essa è rivolta. Peraltro, si può subito segnalare che i *candidati interpreti* (i «leaders») delle forze collettive a cui è affidata la diffusione di messaggi generali beneficiano *di fatto* — come si vedrà — di un trattamento privilegiato (in termini di risonanza e di opportunità di presenze nei *mass media*) rispetto ai candidati *normali*, collocati sul territorio.

Quanto ai *principi*, per la prima volta nella legislazione elettorale repubblicana trovano riconoscimento esplicito, sostanziale ed organico: la *tendenziale* (seppur poi mitigata dai decreti-legge «Gambino») parità di trattamento tra *tutti* i soggetti competitori in ogni luogo e spazio, pubblico e privato, preposti alla propagazione di messaggi di propaganda (33), come statuito dalla Corte Costituzionale già nel 1964 nella sentenza n. 48 (34); l'imparzialità, la completezza e non tendenziosità dell'informazione politica diffusa dai media a più vasta e immediata platea, cioè quelli radiotelevisivi (35); la trasparenza e l'identificabilità della comunicazione propagandistica e pubblicitaria, nonché la pubblicità dei relativi e predeterminati costi.

La «somma» di questi principi riporta infine al riconoscimento del già richiamato principio di *genuinità* e, dunque, di effettiva *libertà di formazione* delle scelte di voto da parte degli elettori.

(15) Nell'ordine: l. 25-3-1993, n. 81 sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale (tale riforma è stata certamente favorita dalla «pendenza» della richiesta di referendum abrogativo *parziale* — dichiarato ammissibile dalla Corte Costituzionale con sent. n. 33 del 1993 — della previgente legge elettorale comunale, teso a trasformarla in senso maggioritario); l. 4-8-1993, n. 276 che ha *razionalizzato* il positivo esito del referendum (svoltosi il 18-4-1993) sulla legge elettorale per il Senato, modificata in senso assolutamente maggioritario (più recentemente il legislatore ha provveduto ad ordinare la nuova disciplina nel t.u., di cui al d.p.r. 20-12-1993, n. 533). Le sostanziali e radicali innovazioni della legge elettorale del Senato hanno trascinato la contemporanea approvazione della riforma della disciplina elettorale della Camera dei deputati in senso prevalentemente maggioritario e uninominale (per la copertura di due terzi dei 630 seggi da cui è formata tale assemblea) di cui alla l. 4-8-1993, n. 277, (mal)congegnata come insieme di modificazioni al d.p.r. n. 361 del 1957. Sul nuovo ordinamento elettorale politico con particolare riguardo al suo *rendimento* cfr.: D'ALIMONTE e CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: quali opportunità*, in *Riv. it. di sc. pol.*, 1993, 513 ss.; BETTINELLI, *Le nuove regole del gioco*, introduzione a POZZI e RATTAZZI, *Farsi eleggere*, cit.; FUSARO, *Le regole della transizione*, Bologna, 1995.
Occorre anche ricordare come la *personalizzazione* delle competizioni elettorali sia stata certamente avviata dal referendum abrogativo svoltosi il 9/10-6-1991, grazie al quale quasi unanimemente (con il 95,6 per cento dei voti validamente espressi) gli elettori optarono per la preferenza unica in luogo di quella multipla allora prevista per l'elezione della Camera dei deputati dal d.p.r. n. 361 del 1957. In proposito cfr. PASQUINO (cur.), *Votare un candidato unico*, Bologna, 1993.
Da ultimo, sembra non contraddire questa tendenza alla personalizzazione la complessa legge elettorale «mista» (ad esito comunque maggioritario) per le regioni a statuto ordinario (l. 23 febbraio 1995, n. 43), laddove essa, sia pur *implicitamente*, identifica nei capilista delle liste regionali rigide (a cui sono necessariamente collegate una o più liste provinciali) i candidati alla carica di Presidente della Giunta regionale.

(16) Cfr. G. F. PASQUINO, *Bilancio della preferenza unica e futuro della riforma elettorale*, nell'*op. ult. cit.*, di cui l'A. è anche curatore, 337 ss.

(17) Tale disciplina è contenuta nel capo III (artt. 29-30) della l. n. 81 del 1993, parzialmente modificata e integrata dalla l. n. 515 del 1993 (anche se specificamente rivolta alle elezioni politiche). Successivamente i più generali e reiterati decreti-legge «Gambino» sulla «par condicio» hanno sostituito quasi completamente la suddetta normativa (cfr. art. 22).

(18) L'art. 20 della sopradetta legge stabiliva infatti che alle elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo e a quelle dei consigli regionali a statuto normale si applicassero le disposizioni della legge medesima in materia di: *accesso ai mezzi di informazione, propaganda elettorale a mezzo stampa e radiotelevisiva, altre forme di propaganda, comunicazione agli elettori, divieto di propaganda istituzionale, divieto di sondaggi* (artt. da 1 a 6); *sanzioni contro le violazioni di tali divieti* (art. 15); *agevolazioni di vario genere* (artt. da 17 a 19). L'applicazione di tali disposizioni alle competizioni amministrative era invece limitata all'*accesso ai mezzi di informazione*, al *divieto di sondaggi* (artt. 1 e 6), alle relative *sanzioni*; e alle *agevolazioni*.

(19) Per quanto concerne le regioni a statuto speciale (la cui competenza legislativa in materia di elezione dei propri consigli è fatta salva dal sopra cit. art. 20 della l. n. 515 del 1993), all'adeguamento ai principi e criteri fissati dalla l. n. 515 (come completata dalla successiva l. n. 23 del 1995) ha provveduto, per ora, soltanto la Sardegna con l. reg. 27-1 1994, n. 1.
Sull'incongruenza del metodo dei «rinvii» cui si è sbrigativamente attenuto il legislatore si veda: CUSMANO, *L'articolo 20 della legge 19 dicembre 1993, n. 515 (...)*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994, 27 ss.

(20) Il secondo decreto — n. 182 del 19-5-1995 —, come si vedrà, è stato modificato sostanzialmente solo in materia di pubblicità radiotelevisiva durante le campagne referendarie, in seguito a pronuncia della Corte Costituzionale che ha *annullato* il 6° co. dell'art. 3 del precedente d.l. (sent. n. 161 del 1995).

(21) Una *posizione dominante* particolarmente discussa e controversa è quella di chi gestisce o controlla in varia forma (anche quale mero proprietario) i grandi mezzi privati della comu-

nicazione di massa, soprattutto televisiva oggetto di *concessione* ai sensi dell'art. 16 della l. n. 223 del 1990.
Si è in proposito prospettata e sostenuta l'ineleggibilità a parlamentare dell'on. Silvio Berlusconi in rapporto alla previsione dell'art. 10, 1° co., n. 1, del d.p.r. n. 361 del 1957, laddove contempla il caso di «coloro che *in proprio* o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per... concessioni... di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione... è sottoposta». La partecipazione alle competizioni elettorali politiche di soggetti che si trovino nella situazione descritta dalla disposizione farebbe sorgere «problemi non solo di ineleggibilità, ma anche su un piano generale, di garanzie della correttezza dell'informazione e di rispetto del principio di pari opportunità nell'ambito della propaganda elettorale» (CAPOTOSTI, *Garante c'è una falla*, in *Il Messaggero*, 27-1-1994).
Sostanzialmente per tali profili contro la proclamazione di Berlusconi quale deputato del Collegio uninominale-Roma 1 — nelle elezioni politiche del 27-3-1994 — alcuni elettori hanno presentato diversi ricorsi alla Giunta delle elezioni della Camera, la quale li ha rigettati il 20-7-1994 (Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, n. 32, XII leg., 3). Critica tale decisione PACE, che, proponendo una lettura anche sistematica dell'intero complesso delle cause di ineleggibilità disciplinate dal d.p.r. n. 361 del 1957, si chiede: «Come si fa a ritenere ineleggibile il magistrato nella sua circoscrizione... o il funzionario di pubblica sicurezza... e non chi — a capo di un impero televisivo — può condizionare l'esito delle elezioni ben più che un magistrato o un questurino mediante programmi televisivi, possedendo questi — come rilevava anni fa la nostra Corte Costituzionale — una «notoria capacità di immediata e capillare penetrazione nell'ambito sociale attraverso la diffusione all'interno delle abitazioni»?» (*Silvio: ineleggibile non solo incompatibile*, in *La Voce*, 29-10-1994).
(22) È in proposito rilevante il nuovo istituto dell'*incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali* per coloro che siano stati condannati sia pure con sentenza *non* definitiva per avere *presumibilmente* commesso particolari reati connessi con l'esercizio di publiche funzioni (peculato, concussione, corruzione...), di «tipo mafioso» o comunque manifestazione di delinquenza organizzata. Per queste ultime ipotesi il divieto ad accettare candidature vige anche ove siano stati adottati determinati atti inerenti a procedimento penale oppure sia stata pronunciata — anche con provvedimento non definitivo — una misura di prevenzione per sospetta appartenenza ad associazioni di tipo mafioso od equiparate (art. 15 della l. n. 55 del 1990, come modificato dalla l. n. 16 del 1992). Cfr. ROCCELLA, *Gli organi elettivi*, in ROTELLI (cur.), *Il nuovo ordinamento locale*, Milano, 1993, 135 ss. e la circostanziata indagine a cura di FIORELLO, *Le nuove cause di incandidabilità, sospensione e decadenza nell'ordinamento delle regioni e degli altri enti locali: legge 18 gennaio 1992, n. 16*, in *Quaderni per la ricerca* (dell'Istituto di studi sulle regioni del CNR), n. 13, 1994.
(23) Secondo quanto disposto dall'art. 2 della l. n. 130 del 1975 che ha modificato la disciplina generale della propaganda elettorale (di cui alla l. n. 212 del 1956) relativa alle elezioni politiche, regionali e comunali. A tale disciplina complessiva fa esplicito rinvio la l. n. 352 del 1970 in materia di referendum (art. 52). La l. n. 515 del 1993 recepiva e confermava espressamente a tutti gli effetti tali termini di delimitazione del periodo elettorale (validi anche per le elezioni del Parlamento europeo: art. 20).
(24) FUSARO, *Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1994, 445 ss.
(25) Sui «rendimenti dell'informazione» nelle competizioni politiche e sull'atteggiamento sostanzialmente *passivo* dei cittadini cfr. le analisi «realistiche» di A. DOWNS, *Teoria economica della democrazia*, Bologna, 1988.
(26) Per quanto riguarda le elezioni politiche si ricorda che il decreto di convocazione dei comizi elettorali deve essere pubblicato nella *G.U.* non oltre il 45° giorno antecedente quello di votazione (artt. 11, 2° co., del d. p. r. n. 361 del 1957 e 4 del d.p.r. n. 533 del 1993). La data delle elezioni amministrative è fissata dal Ministro dell'Interno non oltre il 55° giorno precedente quello della votazione (art. 4 della l. n. 81 del 1993). Le elezioni dei consigli delle regioni a statuto normale sono indette con decreto del Commissario di governo e, successivamente, i sindaci dei comuni della regione ne danno notizia agli elettori con apposito manifesto che deve essere affisso 45 giorni prima della data stabilita per le votazioni (art. 3 della l. n. 108 del 1968).
(27) Già da tempo la dottrina aveva segnalato il problema. Così TROCCOLI nel suo saggio già citato (del 1992) aveva opportunamente avvertito la necessità di «porre grande attenzione... ai limiti temporali dei divieti... perché ormai si tende alla campagna elettorale «permanente»..., [cosicché] la regolamentazione dell'accesso dei politici alle trasmissioni televisive dovrebbe essere generalizzata o, almeno, posta sotto controllo *non solo negli ultimi trenta giorni che precedono una elezione...*» (*loc. cit.*, 329).
(28) Sono stati gli stessi presidenti delle Camere, all'indomani dell'indizione delle elezioni politiche del 27-3-1994, a sollecitare il Garante per la radiodiffusione e l'editoria ad intervenire contro l'indiscriminata e unidirezionale pubblicità elettorale diffusa dalle emittenti televisive private (in particolare quelle FININVEST) nel *periodo non regolato*. Il Garante, in assenza di qualsiasi previsione legislativa, non poté far altro che «invitare», attraverso un comunicato, le emittenti suddette ad applicare «con immediatezza» e in modo virtuosamente estensivo le disposizioni di cui alla l. n. 515 del 1993. (Sulla vicenda sono comparsi servizi su tutti i quotidiani del 6-2-1994; cfr., ad esempio, M. PANARA, *La scure del Garante*, in *La Repubblica*, 6-2-1994).
La perorazione non ebbe ovviamente alcun seguito. Fu poi empiricamente possibile verificare l'influenza *decisiva* esercitata sulla massa degli elettori dalla propaganda e pubblicità televisiva «fuori campagna legale». Tanto che «a fine febbraio, agli inizi cioè del periodo di campagna elettorale previsto dalla legge, i giochi apparivano già chiusi» (Così SEGATTI, *I programmi elettorali e il ruolo dei mass media*, in *Riv. it. di sc. pol.*, 1994, 482 ss.). Tali nette conclusioni risultano confermate dai dati elaborati da centri di rilevazione specializzati, quali: l'Osservatorio sulla Comunicazione dell'Università di Perugia (in particolare cfr. le analisi di MANCINI, MARINI, VIGNARELLI (a cura di), *Una precampagna eccezionale. Brevi considerazioni sulla televisione elettorale dal 24/1 al 24/2 1994); e l'Osservatorio-archivio sulla comunicazione politica dell'università di Pavia. I dati più significativi di entrambe le ricerche sono riportati dallo stesso Segatti nell'articolo citato. Si veda anche* RICOLFI, *Elezioni e mass media. Quanti voti ha spostato la TV*, in *Il Mulino*, 1994, 1031 ss.
(29) Dall'art. 9 bis della l. n. 10 del 1985, di conversione del d.l. n. 807 del 1984.
(30) La questione (con seguito di esposti all'autorità giudiziaria e al Garante per la radiodiffusione e l'editoria) è stata sollevata in occasione di affollate adunate e cortei organizzati dal Polo della Libertà in sostegno di Silvio Berlusconi, all'epoca Presidente del Consiglio, e svoltisi il 4-12-1994, giorno di votazione per le elezioni amministrative in molti comuni (Cfr. «*Cortei elettorali*», *Proteste e ricorsi*, in *La Repubblica*, 5-12-1995).
(31) Secondo la legge n. 212 del 1956, nei giorni destinati alla votazione è vietata *ogni forma di propaganda entro il raggio di 200 metri dall'ingresso delle sezioni elettorali* (art. 9, 2° co., non espressamente abrogato dalla nuova disciplina). Da una simile puntualizzazione si potrebbe pertanto sbrigativamente dedurre che al di fuori di tale area territoriale possano legittimamente

svolgersi quelle attività di propaganda (a carattere non generalizzato) che non siano espressamente vietate.
(32) La legge elettorale per il Senato (d.p.r. n. 533 del 1993) si fonda integralmente sui collegi uninominali; mentre la l. n. 277 del 1993, per la Camera dei deputati, prevede che in ogni circoscrizione il 75 per cento del totale dei seggi sia attribuito (con metodo maggioritario) nell'ambito di altrettanti collegi uninominali e che il residuo 25 per cento sia assegnato (con voto disgiunto e metodo proporzionale) tra *liste concorrenti* («corte») compilate in forma *rigida*. Ciò comporta l'esclusione del voto di preferenza e la conseguente predeterminazione della graduatoria delle *aspettative* all'elezione: i candidati iscritti al primo posto di ciascuna lista rappresentano dunque l'«offerta» esclusiva e l'immagine stessa della formazione che li propone. Cosicché anche la gara tra liste è destinata a subire una notevole *personalizzazione*. In proposito: BETTINELLI, *Le nuove regole del gioco*, cit., XXXIII ss.
In parziale controtendenza con questa impostazione, la più recente riforma delle legge elettorale per le regioni a statuto ordinario (l. n. 43 del 1995), inaugurata il 23-4-1995, ha introdotto il sistema della *lista rigida* soltanto per l'elezione di una quota minoritaria di consiglieri; mentre per la gran parte continua a vigere il metodo delle liste concorrenti su base provinciale, con facoltà per l'elettore di esprimere voto di preferenza, sia pure, ora, *unico*. Il nuovo sistema elettorale funziona *a doppio voto disgiunto* (sulla stessa scheda). Con il primo l'elettore opta per la cosiddetta «lista regionale di governo» *rigida*. Il *capolista* della quale è *convenzionalmente* candidato a presiedere la Giunta regionale nell'ipotesi in cui la lista medesima acquisisca il consenso della maggioranza relativa dei voti validamente espressi (in virtù di un complesso congegno che assegna al raggruppamento vincitore un premio di maggioranza pari a circa il 20 per cento dei seggi assegnati). Con il secondo voto l'elettore sceglie *liberamente* (cioè senza vincolo di coerenza con il primo voto) una lista provinciale ai fini dell'attribuzione con metodo proporzionale dell'80 per cento dei posti in palio (In proposito: ROCCELLA, *La riforma del sistema elettorale regionale: una prima lettura*, in *Reg. e Gov. loc.*, 1996, 74 ss., in corso di stampa.
(33) La normativa e la prassi previgenti si affidavano a criteri di *trattamento differenziato e ponderato* in rapporto alla presenza e consistenza rappresentativa delle singole formazioni politiche concorrenti alle varie elezioni. Secondo tale impostazione, già nella fase elettorale preparatoria ai partiti politici che avevano ottenuto almeno un seggio, anche in una sola delle Camere, all'atto della presentazione — nelle *successive elezioni* — di liste e/o candidature era riconosciuto il vantaggio di essere esonerati dalla raccolta, a sostegno delle medesime, delle sottoscrizioni di un certo numero di elettori. A un simile adempimento era invece subordinata la partecipazione alle competizioni elettorali delle formazioni nuove o comunque prive di rappresentanza politica (→ ELEZIONI POLITICHE).
A partire dal 1963 e fino al 1975, nel corso delle campagne elettorali i partiti politici erano poi ammessi alle trasmissioni di propaganda (le cosiddette *tribune elettorali*) diffuse dalle emittenti del servizio pubblico radiotelevisivo in *misura diseguale*, essendo il tempo programmato distribuito (tendenzialmente) tra i diversi partiti in proporzione alla rispettiva forza parlamentare (cfr. FURLANI, «Propaganda elettorale», in *NN.D.I.*, XIV, Torino, 1967, 95). Una simile sperequazione fu parzialmente corretta dopo l'entrata in vigore della l. n. 103 del 1975, di riforma del servizio radiotelevisivo, con l'attribuzione alla *Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi* del potere di disciplinare direttamente le «tribune elettorali» in occasione delle varie competizioni: politiche, amministrative, referendarie. Secondo la regolamentazione approvata dalla Commissione nel 1979, i tempi complessivi di accesso alle varie trasmissioni in rete nazionale furono ripartiti in misura eguale tra tutte le formazioni politiche che avessero presentato liste con il medesimo contrassegno in almeno due terzi delle circoscrizioni per l'elezione della Camera. Il parametro della forza parlamentare di ciascun partito rimase soltanto per definire la successione delle presenze nei singoli tipi di trasmissione (ad es.: per le conferenze-stampa e per gli appelli agli elettori fu stabilito un ordine crescente, dal partito minore al partito maggiore) (Cfr. FURLANI, «Propaganda elettorale», in *NN.D.I., App.*, V, Torino, 1984, 54 ss.).
La parità di trattamento tra *tutti* i soggetti competitori in tutti i luoghi e spazi, pubblici e privati, destinati alla propagazione di messaggi di propaganda e pubblicità elettorale ha trovato integrale e concreta attuazione soltanto nella l. n. 515 del 1993. Successivamente i decreti legge sulla «par condicio», come si è accennato nel testo, hanno attenuato la rigidità di un tale principio ritenuto da alcuni *eccessivo* (cfr. nt. seguente). Cosicché, relativamente alle competizioni politiche, i criteri di trattamento differenziato tra i soggetti politici concorrenti sono stati parzialmente ripristinati. Si è infatti stabilito che i raggruppamenti di candidati *a vocazione nazionale* (quelli che presentano candidati nei collegi uninominali con uno o più contrassegni identici in *almeno la metà* dei collegi compresi in ciascuna circoscrizione, per *almeno* 14 delle 27 circoscrizioni elettorali relative alla Camera dei deputati) fruiscono degli spazi e dei tempi disponibili nei media radiotelevisivi (pubblici e privati) «tenuto anche conto della rispettiva quota di rappresentanza in Parlamento» (art. 10). Nell'ipotesi, assai probabile, che i «raggruppamenti» siano espressione di coalizioni, la stessa norma confida che la distribuzione *interna* a ciascun raggruppamento di tempi e spazi venga regolata attraverso «convenzioni» tra i soggetti interessati. Qualora questi non riescano a raggiungere le necessarie intese si ritorna al criterio di proporzionalità fondato sulle quote di rappresentanza in Parlamento di cui le singole forze dispongono. Per quanto concerne la competizione per l'attribuzione proporzionale dei residui 155 seggi (alla Camera), i partiti già rappresentati in Parlamento beneficiano di spazi e tempi in misura eguale; mentre alle nuove formazioni è *garantito* semplicemente l'accesso.
Contro una tale *regressione* (rispetto a quanto prima disposto dalla l. n. 515 del 1993) del principio di parità di trattamento cfr. ONIDA, *Se la propaganda si fa invadente*, in *Il Sole-24 ore*, 29-3-1995.
Per un'efficace ricostruzione delle forme di comunicazione politica ed elettorale attraverso il mezzo televisivo dalle origini ad oggi, cfr: NOVELLI, *Dalla Tv di partito al partito della Tv (Televisione e politica in Italia: 1960-1995)*, Firenze, 1995.
(34) Dovendo pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune norme della l. n. 212 del 1956, contenenti limitazioni all'affissione dei giornali murali e degli altri manifesti di propaganda elettorale, la Corte osservò che, «in occasione della campagna elettorale, la concomitante e più intensa partecipazione di partiti e di cittadini alla propaganda politica determina una situazione che giustifica l'intervento del legislatore ordinario diretto a regolare il concorso con norme che *tendono a porre tutti in condizioni di parità per evitare che lo svolgimento della vita democratica non sia ostacolato da situazioni economiche di svantaggio o politicamente di minoranza*».
Contro questo orientamento, recepito — come si è appena considerato — dalla l. n. 515 del 1993, si è più volte espresso l'on. Berlusconi in ripetute dichiarazioni e interviste, ampiamente diffuse dalla stampa e dai telegiornali. A suo avviso «ci sono norme non corrette che negano la possibilità di fare pubblicità elettorale nell'ultimo mese di voto e che assegnano a tutti i partiti, anche al più piccolo, la stessa quota di tempo» (da un'intervista comparsa su *la Repubblica*, del 23-12-1994, *Il Cavaliere ha già scelto. alle urne il 26 marzo*; le medesime affermazioni sono state rese nella conferenza-stampa del 23-12-1994 (riportate puntualmente il giorno seguente da tutti i quotidiani) e ulteriormente ribadite dal parlamentare in altre occasioni (cfr., ad esempio, quanto riportato dai quotidiani del 26-1-1995).

(35) Sulla copiosa giurisprudenza costituzionale in argomento: → INFORMAZIONE NEL DIRITTO COSTITUZIONALE, 55 ss.

3. *Attività e forme di propaganda in rapporto alla tipologia delle spese elettorali (fino al 1993).*

Prima dell'entrata in vigore della legge n. 515 del 1993 una classificazione di rilievo giuridico delle forme della propaganda elettorale era proponibile soltanto con riferimento ai criteri e ai parametri alquanto approssimativi e disomogenei desumibili dalla legge n. 212 del 1956 [e successive modificazioni (36)]: la prima disciplina fondamentale della materia.

In essa si potevano, in effetti, individuare quattro diversi tipi di manifestazioni propagandistiche:

a) le attività tassativamente regolate, che si riducevano all'affissione di stampati di vario genere (manifesti in particolare) (37);

b) le attività comunque nominate ed ammesse, demandate implicitamente ad una regolamentazione specifica da parte delle amministrazioni comunali, come le riunioni in luoghi pubblici o aperti al pubblico e i comizi, in particolare (38);

c) le attività espressamente vietate in ragione delle loro *caratteristiche estrinseche*, come la propaganda elettorale luminosa o figurativa, a carattere fisso o mobile, nonché il *lancio o getto* di volantini in luogo pubblico o aperto al pubblico (39);

d) le attività «libere» (o che si potrebbe altrimenti definire *private*) non soggette a previsione legislativa e non sottoposte a particolari limitazioni se non a quelle *generali* contenute nelle norme penali del d.p.r. n. 361 del 1957. Dall'insieme di questi precetti si possono ricavare infatti due ordini di limiti per qualsiasi manifestazione, tipica o meno, di propaganda: il *divieto di appropriazione* del voto elettorale attraverso *scambi* non di natura politica e il *divieto di ostacolare o turbare*, al di fuori di una leale e disciplinata contesa politica, la propaganda dei soggetti concorrenti. Così, con riguardo al primo profilo, costituiscono illeciti penali le *offerte*, le *promesse*, le *somministrazioni* di denaro, di valori, di *qualsiasi altra utilità*, nonché le *promesse*, le *concessioni*, le *assunzioni relative a impieghi pubblici* o privati, quale corrispettivo di comportamenti elettorali a vantaggio di soggetti partecipanti alle competizioni elettorali (40). E, a maggior ragione, sono punite le *manifestazioni di violenza* o di *minaccia* attraverso vari mezzi nei confronti della generalità (41) e di singoli elettori poste in essere al fine di estorcere il loro voto (42). In merito a questa ultima ipotesi, è interessante sottolineare che vengono indicate come penalmente rilevanti forme di *pressione* anche alla libertà morale degli elettori, identificate in maniera sufficientemente ampia. Le fattispecie contemplate ricomprendono infatti *tutti* quegli atti idonei a «diminuire la libertà degli elettori» (43); e nella stessa categoria possono farsi rientrare le «notizie... conosciute false» da chi le diffonde, i «raggiri» e gli «artifizi», le pressioni esercitate «da persone travisate o da più persone riunite», o «con scritto anonimo», o «in modo simbolico», o «a nome di categorie, gruppi di persone, associazioni o comitati esistenti o supposti» (44).

Si può dunque riconoscere come già prima della più recente e complessa disciplina della propaganda elettorale l'ordinamento diffidasse di tutte quelle attività che, come si è già scritto, paiono indirizzate a *modificare la capacità di percezione, la sensibilità proprie di ciascun individuo attraverso la deformazione (o, peggio, falsificazione) della realtà.*

Per quanto concerne il secondo profilo — cioè il divieto di turbativa della propaganda, pubblica e privata, effettuata dai diversi soggetti concorrenti — il d.p.r. n. 361 tutela l'esercizio della libertà di ciascuno, punendo ogni comportamento, tanto più se violento, non conforme al *metodo democratico*, presupposto essenziale delle competizioni elettorali (45).

Al tentativo di pervenire a una specificazione delle forme di propaganda ammesse (che si sono sopra definite *libere*) poteva giovare — prima dell'entrata in vigore del complesso legislativo avviato nel 1993 — anche un'indagine empirica delle dichiarazioni rese dagli stessi protagonisti delle gare elettorali ai sensi della già citata legge n. 441 del 1982, nonostante la sua, già rimarcata, quasi clandestina applicazione.

Da una rilevazione per campione delle dichiarazioni dei parlamentari (deputati), depositate all'inizio della XI legislatura (1991-1993) (46), corredata con un esame dei rendiconti, non sempre analitici, delle spese elettorali sostenute dai rispettivi partiti (e da questi pubblicate ai sensi dell'art. 4, 12° co., della l. n. 659 del 1981) (47), sono emerse in particolare le seguenti voci (48):

a) propaganda su organi di stampa e attraverso emittenti radiofoniche e televisive («spot») (49);

b) comunicazioni pubblicitarie a mezzo posta, affissioni, volantini (50);

c) riunioni conviviali e ricreative (51);

d) omaggi a elettori e/o collaboratori (52).

Vanno poi considerate a parte le *attività tecniche di supporto o di organizzazione generale* che, in varia misura, sono strumentali alle sopraelencate manifestazioni di propaganda. I costi di tali attività dipendono invero dall'intensità e qualità della propaganda svolta; e sono normalmente indicati nelle «poste» relative a spese postali, telefoniche, di affitto di locali per riunioni, di trasporto, di segreteria, di personale e, talora, di compensi ad agenzie o società specializzate di comunicazione (53).

(36) Contenute nelle leggi n. 130 del 1975 e n. 689 del 1981.
(37) Secondo l'art. 1, 1° e 3° co., della sopracitata legge rientrano nella categoria degli «stampati» i «giornali murali od altri» e i «manifesti *di propaganda*» (compresi «quelli che contengono avviso di comizi, riunioni o assemblee a scopo elettorale»). Sono tali — precisa poi la disposizione — quelli «inerenti direttamente o indirettamente alla campagna elettorale, o comunque diretti a determinare la scelta elettorale» anche se prodotti da soggetti che non partecipano alla competizione elettorale. L'affissione di questi stampati è consentita esclusivamente negli appositi spazi predisposti da ciascun comune in osservanza a rigorosi criteri (tra cui quello della pari ripartizione tra le forze concorrenti, in accordo tra di loro) fissati dalla legge medesima (artt. 2-4). Sono esclusi da tale disciplina soltanto i giornali quotidiani o periodici destinati a «bacheche poste in luogo pubblico, regolarmente autorizzate alla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi» (art.1, 4° co.). Su tale disciplina, più diffusamente *infra*, al par. 13.
(38) Le «riunioni elettorali» sono contemplate dall'art. 18 del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. n. 773 del 1931) che sottrae le riunioni medesime all'obbligo di preavviso al questore, disposto per tutte le altre che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico. L'identificazione delle «riunioni elettorali» è operata dalla l. n. 130 del 1975, che le circoscrive al periodo che decorre dal 30° giorno antecedente la data fissata per le elezioni e che le *tipizza* nei «comizi» e nelle «riunioni di propaganda elettorale» (art. 7, 1° e 2° co.).
(39) Secondo quanto dispone la l. n. 212 del 1956 all'art. 6, come modificato dalla l. n. 130 dell'art. 175. Questa legge, poi, consente l'uso di altoparlanti su mezzi mobili soltanto per il preannuncio di manifestazioni elettorali (limitatamente al giorno in cui sono convocate e a quello precedente e entro un orario definito).
(40) I comportamenti di rilevanza elettorale che possono determinare un vantaggio illecito per i soggetti competitori, specificati nell'art. 96 del d.p.r. n. 361 del 1957, sono: la firma per una dichiarazione di presentazione di candidatura, il voto elettorale, l'astensione dal voto.
Sono inoltre considerate illecite manifestazioni di pressione nei confronti degli elettori: l'elargizione *a qualsiasi titolo* di denaro, generi commestibili, oggetti di vestiario o altri donativi effettuata nella settimana che precede le elezioni e nelle giornate di votazione (art. 95 del d.p.r. cit.).
Disciplina del tutto analoga è fissata dagli artt. 86 e 87 del d.p.r. n. 570 del 1960 relativo alle elezioni amministrative comunali. Recentemente il legislatore ha esteso le connotazioni dell'«associazione di tipo mafioso», che si qualifica anche in quanto i suoi membri si avvalgano della «forza d'intimidazione del vincolo associativo... *al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali*»; e ha introdotto la figura delittuosa dello «scambio elettorale politico-mafioso» (che riguarda chi «ottiene la promessa di voti... in cambio della erogazione di denaro»): artt. 416 bis, 3° co., e 416 ter come modificato e integrato dalla l. n. 356 del 1992, di conversione del d.l. n. 306 del 1992 (in tema di provvedimenti contro la mafia). In proposito cfr.: G. De Francesco, *Commento* (alle norme citate), *LP*, 1993, 122 ss.; Visconti, *Il reato di scambio elettorale politico-mafioso*, *IP*, 1993, 273 ss.; De Felice, *In tema di responsabilità penale per voto di scambio*, *TR*, 1994, 373 ss.
(41) L'ipotesi è contemplata nell'art. 100, 1° co., del d.p.r. n. 361 del 1957, laddove si punisce: «chiunque, con minacce o con atti di violenza, turba il regolare svolgimento delle adunanze elettorali, impedisce il libero esercizio del diritto di voto o in qualunque modo altera il risultato della votazione».
(42) L'art. 97 del d.p.r. punisce infatti «chiunque usa violenza o minaccia ad un elettore o ad un suo congiunto, per costringere l'elettore a firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura od a votare in favore di una determinata lista o di un determinato candidato, o ad astenersi dal firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura, o dall'esercitare il diritto elettorale o, *con notizie da lui conosciute false, con raggiri ed artifizi, ovvero con qualunque mezzo illecito atto a diminuire la libertà degli elettori, esercita pressioni* per costringerli...» ai comportamenti innanzi menzionati.
(43) Alla tutela della libertà degli elettori presiede più in generale l'art. 294 del c.p., che punisce «chiunque con violenza, minaccia o inganno, impedisce in tutto o in parte l'esercizio di un diritto politico, ovvero determina taluno a esercitarlo in senso difforme dalla sua volontà». La funzione della norma è quella di integrare, quando se ne ravvisi la necessità, le più puntuali fattispecie di reato elettorale previste dalle soprarichiamate norme del d.p.r. n. 361 del 1957, in adesione al principio di specialità. Si osserva in particolare che «uno specifico campo di applicazione di questa figura generale di reato potrebbe tuttora riscontrarsi in tutti i casi di impedimento doloso... del diritto di voto per i quali le singole leggi speciali non prevedono espressamente l'applicabilità delle sanzioni penali disciplinate invece dal t.u. per le consultazioni politiche ed amministrative» (Bertolini, «Elezioni - Reati elettorali», in *Enc. giur.*, XII, Roma 1989, 2).
(44) Tutte le ipotesi citate sono contemplate nelle disposizioni penali del d.p.r. n. 361 del 1957 (artt. 97 e 101).
Un'altra situazione di illecita pressione — prevista dall'art. 98 del sopraddetto d.p.r. — concerne i soggetti che, occupando posizioni pubbliche o comunque *investiti di un pubblico potere o funzione civile e militare*, «abusando delle proprie attribuzioni e nell'esercizio di esse» si adoperano a costringere gli elettori ad un determinato comportamento elettorale. Tra queste figure è annoverato «il ministro di qualsiasi culto». Su tali fattispecie di *concussione elettorale* che rappresentano altre manifestazioni di «coazione psicologica» e di «indebita interferenza nella libera volontà dell'elettore» posto in posizione di inferiorità, cfr. Bertolini, *op. cit.*, 3. Sulla particolare posizione dei ministri di culto e più specificamente sulle «interferenze propagandistiche» dei sacerdoti cattolici e sulla sostanziale mancanza di applicazione della norma citata, cfr. le osservazioni critiche di Lanchester, *op. cit.*, 145-146. A conferma del prevalente orientamento prudente e restrittivo della giurisprudenza, cfr. la sentenza 25-10-1984, n. 1131 della Cass. pen., sez. III, *GiC*, 1987, II, 7-8 (con nota di Manetti, che richiama anche le varie opinioni dottrinali in argomento).
(45) In tal senso cfr. gli artt. 99, 100 e 101 del succitato d.p.r. Quest'ultima disposizione, in particolare, contempla il caso di «disordini», provocati addirittura con l'uso di armi o da una pluralità di persone, magari «travisate». Si consideri anche l'art. 90 del d.p.r. n. 570 del 1960, per le elezioni amministrative. Altre condotte incompatibili con il rigoroso rispetto del principio del libero e pacifico svolgimento delle competizioni elettorali sono: la distruzione, la sottrazione di manifesti elettorali, destinati all'affissione o alla diffusione; o il loro danneggiamento fino al punto di renderli illeggibili. Siffatti illeciti sono sanzionati dall'art. 8 della l. n. 130 del 1975. Sul punto cfr. ancora L. Bertolini, *op. cit., passim.*
(46) Tale ricerca è stata possibile grazie alla cortesia e alla pazienza di Anna Chimenti, che presso il Servizio Prerogative e immunità della Camera dei Deputati ha consultato e copiato (non le è stato consentito fotocopiare) una documentazione di pressoché impossibile accesso a studiosi non residenti a Roma, come si è già segnalato nella nt. 10.
(47) In non poche dichiarazioni, tra quelle prese in esame, figura infatti l'affermazione di essersi avvalsi in tutto o in parte di materiale o di servizi di propaganda messi a disposizione del partito di appartenenza. Ciò poteva consentire una facile elusione della legge (come osserva Troccoli, *op. cit.*, 328).
(48) L'ordine di esposizione delle voci tiene conto della media dei costi denunciati dai parlamentari nelle dichiarazioni prese in esame.

(49) Sul punto nelle varie dichiarazioni le informazioni sono per quantità e qualità molto difformi. Alcune, improntate a una maggiore analiticità, distinguono le spese sostenute per la pubblicità radiotelevisiva da quelle per le inserzioni sulla stampa quotidiana o periodica; altre si limitano a indicare una voce onnicomprensiva. Anche per questo motivo non è dato rilevare una preferenza omogenea e comune in favore degli spot su emittenti (soprattutto locali), come peraltro segnalato, tra gli altri, da MAZZOLENI (secondo il quale è nella campagna elettorale del 1983 che matura la «conversione televisiva» dei partiti politici e la «corsa spasmodica» dei singoli candidati verso la «visibilità televisiva»: *op. cit.*, 263 ss.).

(50) Frequente e consistente è la spesa per «cartoncini-preferenza» (o altre formule equivalenti) compresa, probabilmente, in altre meno dettagliate dichiarazioni nella voce «spese tipografiche».

(51) Sono voci ricorrenti: «corrispettivi bar-pizzeria», «ristoranti-birreria», «cocktail e cene», «cena (pranzo) di lavoro staff elettorale», «pasticceria»...

(52) Le cifre indicate (ma non frequentemente) lasciano intendere che si tratta di donativi di prevalente natura pubblicitaria e di modico valore.

(53) La menzione delle spese di «organizzazione» è ricorrente e normalmente dettagliata in quasi tutte le dichiarazioni considerate. Il riferimento ai servizi resi da agenzie pubblicitarie è raro, ma in un caso (relativo al deputato G. Pr.) l'ammontare segnalato è davvero ragguardevole: pari a lire 140.360.500 in un consuntivo di lire 291.423.331. Sul ruolo crescente dei *consulenti politici elettorali* per la costruzione dell'immagine dei candidati cfr.: MAZZOLENI, *op. cit.*, 251 ss. e, diffusamente, POZZI e RATTAZZI, *op. cit.*

4. *Le limitazioni delle spese elettorali a partire dalla legge n. 515 del 1993 e la conseguente «tipizzazione» delle forme di propaganda.*

L'abbandono dell'impostazione di neutralità nei confronti dei finanziamenti utilizzati e investiti dai protagonisti delle campagne elettorali è certamente uno degli aspetti più qualificanti della legge n. 515 del 1993 (completata, per le elezioni regionali, dalla l. n. 43 del 1995). Essa avrebbe dovuto inaugurare un più efficace e soddisfacente sistema per rendere effettivi quei principi di leale e trasparente competizione propri di una democrazia matura (54).

La nuova normativa individua innanzitutto i soggetti competitori, i rispettivi ambiti territoriali di gara; e fissa i limiti massimi di spesa consentiti a ciascun attore uniformandosi a *criteri di variabilità e di distinzione*, anche per impedire quel fenomeno di elusione dei controlli, così clamorosamente frequente nel precedente regime.

Per i *soggetti individuali* — con riferimento alle elezioni politiche: i candidati nei collegi uninominali (55) — è stabilito un importo massimo di spesa pari alla somma di una cifra fissa (80 milioni) e di una cifra determinata dal prodotto di 100 lire per ogni cittadino residente nel collegio (56). Per i candidati compresi nelle liste circoscrizionali della Camera dei deputati viene adottato un metodo di quantificazione analogo; ed è posto anche un *tetto assoluto* per i candidati presenti sia in un collegio uninominale, sia in una lista di circoscrizione in cui è ricompreso il collegio medesimo. L'intento è evitare il cumulo delle spese, che potrebbe vanificare la ratio riduzionista che ispira le nuove regole (57).

Anche per i soggetti collettivi (partiti, movimenti, liste, gruppi di candidature) i limiti di spesa consentita sono rigorosamente prestabiliti: essa non può eccedere la somma risultante dalla moltiplicazione della cifra di lire 200 per il numero totale degli abitanti di ogni ambito territoriale di riferimento delle diverse competizioni: circoscrizioni per la Camera dei deputati e insieme dei collegi per il Senato (art. 10).

È pertanto abbastanza agevole quantificare i budget dei soggetti competitori. Sulla base di un calcolo medio, che tiene conto della tendenziale omogeneità di densità demografica dei collegi, si può, ad esempio, stimare approssimativamente per la Camera dei deputati che i singoli candidati e le forze collettive dispongano di una capacità di spesa non superiore rispettivamente ai 92 milioni e ai 1.600 milioni in ciascuna circoscrizione.

Se si confrontano queste grandezze con quelle dichiarate (e non sempre affidabili, perché probabilmente solo parziali) e supposte attendibili (58) prima della XII legislatura, si hanno chiare anche le dimensioni del radicale mutamento di prospettiva intervenuto con la riforma del 1993.

Come si è già accennato, la disciplina introdotta dalla legge n. 515 del 1993 è stata ripresa con gli inevitabili adattamenti dalla legge n. 43 del 1995, relativa alle elezioni dei consigli delle regioni a statuto ordinario. Anche dal punto di vista quantitativo i valori dei «tetti» di spesa ivi prefissati per candidati e partiti sono dello stesso ordine di grandezza (59).

La stessa legge n. 515 fissa (all'art. 11) anche la tipologia delle spese consentite; e dunque individua *in positivo* (e tassativamente) le attività che impegnano i soggetti competitori nelle campagne elettorali.

Si tratta, in sintesi, della produzione, dell'acquisto o dell'affitto di materiali e di mezzi per la propaganda. In maniera più puntuale la legge considera la distribuzione e diffusione di materiali di comunicazione (60) e, soprattutto, l'*acquisizione di spazi* negli organi di informazione, nelle radio e televisioni private, nei cinema e nei teatri.

Vengono poi considerate: l'organizzazione di manifestazioni di propaganda in forma collettiva, quali le riunioni di diverso genere (sociale, culturale o sportivo) in luoghi pubblici o aperti al pubblico; le riunioni «a carattere conviviale», purché connesse a manifestazioni di propaganda ammesse dalla legge o a seminari, convegni ed incontri di studio. È pure ritenuta lecita la distribuzione gratuita di «oggetti pubblicitari di valore vile di uso corrente» (61).

Forme di propaganda (seppure *improprie*, ma *non vietate* entro i limiti che si illustreranno) possono ri-

tenersi anche la pubblicazione e la diffusione di *sondaggi elettorali*. Essi sono disciplinati con un certo rigore al fine di garantire la loro tendenziale obiettività e di contrastarne una utilizzazione (smaccatamente) pubblicitaria (62). È peraltro assai probabile che, pur nel rispetto dei vincoli prescritti, i soggetti competitori commissionino i sondaggi *anche*, se non soprattutto, per poterli diffondere, quando sono favorevoli, a scopo di propaganda (63), sia pure soltanto nel periodo consentito [e cioè non oltre il ventesimo giorno precedente la data di votazione (64)].

Si possono classificare come spese *funzionali e strutturali* delle campagne elettorali la retribuzione del personale *non volontario* utilizzato e i corrispettivi per qualsiasi prestazione o servizio ad esse inerenti (65).

Pare, invece, davvero «fuor di contesto» aver incluso tra le spese afferenti alle campagne elettorali quelle sostenute per la stampa, distribuzione e raccolta dei moduli per l'autenticazione delle firme e per le altre operazioni formali richieste per la presentazione delle candidature e delle liste elettorali [art. 11, 1° co., lett. *d*)]. Tali *adempimenti necessari* della fase elettorale preparatoria non possono, evidentemente, essere annoverati tra le forme di propaganda; e dunque non pare ragionevole comprimere in misura non irrilevante il già modesto budget a disposizione dei soggetti competitori.

Da quanto esposto si evince il proposito del legislatore di precostituire le condizioni per *campagne elettorali povere*, onde più facilmente favorire il perseguimento dei virtuosi obiettivi già messi in risalto: la garanzia della pari opportunità *effettiva* tra i protagonisti delle gare elettorali, il controllo dei mezzi di propaganda e dei loro costi e finanziamenti, la tutela della libertà degli elettori di assumere un comportamento elettorale genuino (66).

(54) La necessità di perseguire questo obiettivo era stata segnalata da tempo da gran parte della dottrina; tra i tanti cfr. TROCCOLI, laddove considera che «... occorre impedire che i soggetti dotati di maggiori risorse economiche possano, solo per questo, prevalere sugli altri, facendo così venire meno un presupposto fondamentale per una corretta formazione del consenso» (*op. cit.*, 319).
Sulla nuova disciplina si vedano: FUSARO, *Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina*, in *Riv. it. di sc. pol.*, 1994, 427 ss.; URSO, *La campagna elettorale in Italia: disciplina e finanziamenti*, nel Quaderno n. 4 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Milano, 1994, 363 ss.; SABATINI, *La nuova disciplina del finanziamento delle spese delle campagne elettorali*, nel Quaderno n. 5 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Torino, 1995, 363 ss.; L. CIAURRO, *Trasparenza e finanziamento dei costi della politica*, in *Studi Politici*, 1995, 75 ss.
Una panoramica della legislazione sulle campagne elettorali nei principali ordinamenti liberali è offerta dal fascicolo monografico di *Reg. e gov. loc.*, 1994, n. 1, con contributi di: J. C. MASCLET, *Il finanziamento del sistema politico in Francia*, 37 ss.; GARDINI, *La disciplina delle campagne elettorali in Gran Bretagna*, 57 ss.; RIZZONI, *Campagna elettorale e nuovi soggetti politici nella Repubblica Federale di Germania*, 79 ss.; GOBBO, *La propaganda elettorale nell'ordinamento costituzionale statunitense (con particolare riguardo alla disciplina delle spese elettorali)*, 99 ss. Esauriente è il più recente «quaderno di documentazione» del Servizio studi del Senato, curato da GIAMMUSSO e dedicato alla disciplina della comunicazione elettorale e politica attraverso i mass-media in diversi Paesi: *Par Condicio*, Roma, 1995. Riferimenti sui sistemi sovente indicati come «modelli» anche in BETTINELLI, *Par condicio*, Torino, 1995, XI ss. Da ultimo: LODICI, *Televisione: il caso americano*, in *Nuova Antologia*, 1996, 230 ss.

(55) La legislazione elettorale politica (citata nella nt. 15) prevede per la Camera dei deputati 475 collegi uninominali (su 630 seggi) e per il Senato 232 (su 315 seggi elettivi) formati secondo criteri di tendenziale omogeneità demografica, socioeconomica e culturale secondo quanto prescritto rispettivamente dall'art. 7 della l. n. 277 del 1993 e dall'art. 7 della l. n. 276 del 1993. Ciascun collegio uninominale della Camera è formato, in media, da circa 120.000 elettori; mentre il loro numero medio nei collegi per il Senato è pari a 232.000.
Per quanto riguarda le competizioni amministrative, comunali e provinciali, è appena il caso di precisare che Sindaco e Presidente della Provincia sono eletti a suffragio universale e diretto; mentre i consiglieri comunali sono eletti con voto di lista (con facoltà di esprimere un'unica preferenza) e quelli provinciali sono eletti sulla base di collegi uninominali definiti dalla l. n. 122 del 1951. Le disposizioni sulla campagna elettorale nelle elezioni amministrative di cui agli artt. 29 e 30 della l. n. 81 del 1993 non contemplano limiti per le spese elettorali, ma soltanto la loro pubblicità.
Per quanto riguarda le elezioni delle regioni a statuto normale (il cui ordinamento elettorale è stato modificato dalla l. n. 43 del 1995 nei termini succintamente riferiti nella nt. 15) cfr. *infra*.

(56) La legge prevede che tali importi siano rivalutati periodicamente con decreto del Ministro dell'interno sulla base degli indici ISTAT dei prezzi all'ingrosso (art. 7, 8° co.).

(57) Si dispone infatti che le spese per la campagna elettorale di chi è candidato in un collegio uninominale *e* nella lista (per il riparto proporzionale dei seggi nella circoscrizione che comprende quel collegio) non possono in ogni caso superare l'importo più alto consentito per una delle due candidature (art. 7, 1° co.).
Nella prospettiva di contenimento delle spese elettorali di ciascun candidato e per prevenire aggiramenti delle sopraddette condizioni si stabilisce opportunamente anche che le spese per la propaganda sostenute dai partiti (o dalle formazioni concorrenti), ma direttamente riferibili a loro candidati, siano, eventualmente pro quota, computate e quantificate tra le spese dei candidati medesimi; ciò ai fini del rispetto del limite prefissato (art. 7, 2° co.).

(58) Dall'indagine riassunta nel paragrafo precedente si rilevano valori assai dissimili da caso a caso. Si segnalano comunque deputati che dichiarano ammontari di spesa assai elevati, talora superiori al miliardo.

(59) La legge dispone infatti che l'importo delle spese per la campagna elettorale di ciascun candidato in una lista regionale non possa superare la somma di 60 milioni aumentata da un'ulteriore cifra pari al prodotto di lire 10 per ogni cittadino residente nella circoscrizione. Per i candidati nelle sole liste regionali rigide il limite rimane fermo a 60 milioni. Per coloro che si candidano in più liste provinciali e/o regionali è consentito un incremento che varia tra il 10 e il 30 per cento. Per i partiti (o formazioni assimilate) il tetto di spesa non può eccedere la somma risultante dall'importo di lire 200 moltiplicato per il numero complessivo dei cittadini residenti nelle circoscrizioni

provinciali nelle quali i partiti stessi concorrono con proprie liste.
(60) All'art. 3, 1° co., si fa riferimento ai *manifesti* e *giornali murali*, rinviando espressamente alla disciplina di cui alla l. n. 212 del 1956.
(61) Tale previsione intende espressamente ridurre la portata (e le interpretazioni giurisprudenziali talora eccessivamente rigide) dell'art. 95 del d.p.r. n. 361 del 1957 che, come si è già considerato (alla nt. 39), punisce indiscriminatamente qualsiasi elargizione agli elettori nella settimana che precede le votazioni e nel giorno stesso del loro svolgimento.
(62) In tale direzione i decreti-legge sulla «par condicio» hanno reso più severe le condizioni di legittimo ricorso ai sondaggi già disposte dall'art. 6 della l. n. 515 del 1993.
In particolare si stabilisce che la diffusione e la pubblicazione dei sondaggi per qualsiasi consultazione debbano essere accompagnate da puntuali indicazioni non tanto per documentarne la tendenziale attendibilità, ma soprattutto per consentire una loro valutazione critica. È pertanto prescritto che i soggetti che li realizzano informino sugli autori dei sondaggi medesimi e sulle eventuali collaborazioni di cui si sono avvalsi; sui committenti ed acquirenti; sull'entità del campione e sull'universo di riferimento; sulle domande rivolte; sulla percentuale delle persone che hanno risposto ad ognuna; sui criteri adottati per l'individuazione del campione; sulle date in cui è stato condotto il sondaggio; e infine sul metodo di raccolta delle informazioni e di elaborazione dei dati (art. 8, 2° co.). L'omissione di queste indicazioni comporta — ai sensi dell'art. 14, 4° co. — l'applicazione da parte del Garante per la radiodiffusione e l'editoria della sanzione amministrativa pecuniaria da lire venti milioni fino a duecento milioni (mentre la l. n. 515 la limitava a un importo minimo di un milione e massimo di cento milioni di lire: art. 15, 4° co.).
Per osservazioni di metodo sulla disciplina dei sondaggi elettorali cfr.: Bettinelli, *Regolamentazione giuridica dei sondaggi elettorali*, in *Il Politico*, 1984, 241 ss.; nonché Roncarolo, *Sondaggi e democrazia: un dibattito aperto*, in *Teoria politica*, 1985, I, 205 ss. Più in generale e per un'analisi comparatistica cfr.: Zeno Zencovich (cur.), *I sondaggi di opinione ed elettorali*, Napoli, 1985. Più recentemente: Zanaroli, *Profili sulla regolamentazione dei sondaggi pre-elettorali*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994, 15 ss.; più specificamente sui requisiti che possano garantirne l'attendibilità e sulle modalità tecniche di utilizzazione, cfr. Pozzi e Rattazzi, *Farsi eleggere*, cit., 50 ss.
(63) Se è tale — come si è già rimarcato — *qualsiasi* attività idonea a ricercare il consenso degli elettori nel corso del periodo di campagna elettorale. In tal senso si può ricordare anche una sentenza della Cassazione, laddove si definisce in senso lato propaganda elettorale «ogni attività inerente direttamente o indirettamente alla competizione elettorale e tendente, come scopo mediato o immediato, ad acquisire voti o a sottrarne agli avversari» (Cass. pen., sez. III, 20-11-1972, *CP*, 1974, 1017, n. 1597).
(64) Infatti oltre tale termine e fino alla chiusura delle operazioni di voto «è vietato rendere pubblici o comunque diffondere i risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori» (art. 8, 1° co., d.l. cit.). La contravvenzione a tale divieto è punita con pesanti sanzioni amministrative pecuniarie (da cento milioni a un miliardo di lire) applicate dal Garante. Ma la violazione della norma commessa durante lo svolgimento delle votazioni è punita addirittura con la detenzione, nella misura prevista dall'art. 100, 1° co., del d.p.r. n. 361 del 1957, laddove si contempla il reato di «turbativa elettorale» (art. 14, 4° co., del d.l. cit.).
(65) Talune spese sono computate secondo criteri fissi. Stabilisce infatti l'art. 11, 2° co., della l. n. 515 che «le spese relative ai locali per le sedi elettorali, quelle di viaggio e soggiorno, telefoniche e postali, nonché gli oneri passivi, sono calcolati in misura forfettaria, *in percentuale fissa del 30 per cento dell'ammontare complessivo delle spese ammissibili e documentate*». A bilanciamento di questa relativamente onerosa previsione la legge dispone alcune agevolazioni indirizzate a contenere le spese delle campagne elettorali. Così è prevista una sensibile riduzione delle tariffe postali per la spedizione di materiale propagandistico e dell'IVA, abbassata al 4 per cento, sul materiale tipografico utilizzato per le campagne medesime (artt. 17 e 18).
(66) Uno degli scopi della recente complessiva legislazione elettorale in senso maggioritario è proprio quello di creare le migliori condizioni per rendere effettivamente libera e consapevole la partecipazione dei cittadini alle votazioni. Coerente con una simile impostazione è l'eliminazione dell'*obbligo giuridico* di voto e delle relative, pur solo apparenti, sanzioni (→ diritto di voto), già previste dal d.p.r. n. 361 del 1957 [agli artt. 4, 1° co., e 115, abrogati espressamente dalla l. n. 277 del 1993, art. 1, 1° co., lett. *e*) e dal d.p.r. n. 534 del 1993, art. 3, 1° co., lett. *e*)].

5. *La gestione finanziaria delle campagne elettorali. Il rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza; i controlli e le sanzioni.*

Per i soggetti individuali e collettivi delle competizioni elettorali la legge n. 515 del 1993 (e successive integrazioni) dispone oneri e obblighi distinti in ordine alle attività di reperimento dei finanziamenti necessari alla conduzione delle campagne elettorali e ai successivi adempimenti volti ad assicurarne la pubblicità e il rendiconto, ai fini del controllo della legittimità del loro impiego ad opera di speciali organismi.
Ciascun candidato deve procedere alla nomina [che può essere effettuata dal giorno successivo all'indizione delle elezioni politiche (67)] di un (solo) *mandatario*, cioè di una persona fiduciaria incaricata in via esclusiva di raccogliere fondi, tenendo conto dei vincoli di spesa indicati nel paragrafo precedente (68). Per tali incombenze il mandatario deve avvalersi di un unico conto corrente bancario e/o postale, anche per registrare e documentare tutte le operazioni di finanziamento nel rispetto dei limiti prestabiliti (69). La gestione delle spese grava invece sul candidato. Il quale deve autorizzarle anche quando alla stipulazione-sottoscrizione dei contratti per l'acquisizione dei servizi e dei beni tipici della campagna elettorale provvedono direttamente suoi *sostenitori*, denominati — per questo loro ruolo — «committenti responsabili» (70).
Questa micro-organizzazione burocratica *imposta* ai singoli candidati è diretta a garantire la pubblicità delle operazioni economiche, nonché a consentire il loro effettivo controllo da parte dei nuovi organismi istituiti dalla stessa legge n. 515, titolari di (potenzialmente) efficaci poteri sanzionatori (71).
A tal proposito occorre discernere la posizione dei candidati che siano risultati eletti rispetto alla posizione degli altri soccombenti.
Per i primi sono ovviamente disposte forme più intense e diffuse di accertamento; e, in caso di viola-

zione da parte dei medesimi delle regole relative alla corretta gestione della propria campagna elettorale, le sanzioni comminate sono più gravi.

Per i neoparlamentari e i neoconsiglieri regionali continuano a valere gli obblighi di dichiarazione delle spese sostenute e delle obbligazioni assunte per la campagna elettorale, stabiliti dalla già ricordata legge n. 441 del 1982 (72). Anzi, le sue prescrizioni sono state sensibilmente rafforzate, giacché nei consuntivi trasmessi ai Presidenti delle Camere (o dei Consigli regionali) di appartenenza deputati, senatori e consiglieri sono tenuti a fornire un *dettagliato* rendiconto dei contributi e dei servizi ricevuti, nonché delle spese sostenute. In particolare devono essere analiticamente riportati con *indicazione nominativa* i contributi e i servizi erogati dalle persone fisiche qualora il loro importo o valore sia superiore a lire 10.175.000 (cifra rivalutata al 1995); e, in ogni caso, a prescindere dal loro valore, devono essere specificate tutte le contribuzioni, quale ne sia la natura, provenienti da soggetti diversi. Il rendiconto (cui deve essere allegata la documentazione contabile) è sottoscritto dal candidato e controfirmato dal suo mandatario, che, in particolare, certifica la veridicità dell'ammontare delle entrate (73).

La stessa analitica documentazione deve essere inoltrata al *Collegio regionale di garanzia*, istituito presso la Corte d'Appello o, in mancanza, presso il tribunale del capoluogo della regione nel cui ambito è avvenuta l'elezione (74).

I compiti del Collegio sono: assicurare a chiunque lo richieda la «libera consultazione» delle dichiarazioni e dei rendiconti depositati (75); e, soprattutto, verificarne la regolarità anche mediante controlli incrociati (76), entro termini che dovrebbero ritenersi perentori (77).

Nell'ipotesi in cui venga ritenuta in via definitiva (78) la sussistenza di violazioni particolarmente gravi, il Collegio di garanzia può irrogare addirittura la sanzione della decadenza dal mandato parlamentare (79). È il caso, ad esempio, del superamento dei limiti massimi di spesa, per un ammontare pari o superiore al doppio di quanto consentito dalla legge (80). Le infrazioni minori sono colpite da sanzioni amministrative pecuniarie di varia entità delle quali sono passibili tutti i candidati, pur non eletti (81). Anche per essi vale infatti l'obbligo di produrre dichiarazioni e rendiconti ai Collegi regionali di garanzia territorialmente competenti.

Le operazioni di finanziamento e di spesa delle forze collettive — *partiti, movimenti, liste, gruppi di candidati* (82) — nelle campagne elettorali sono disciplinate non soltanto dalla legge n. 515 del 1993 (e dalla l. n. 43 del 1995 per le competizioni nelle regioni a statuto ordinario), ma anche dalla *residua* normativa sulle sovvenzioni dello Stato ai partiti, dopo che il referendum abrogativo del 18 aprile 1993 li ha privati del contributo «ordinario», riconoscendo loro soltanto i rimborsi delle spese elettorali (83).

Da un tale disorganico «intreccio» legislativo si desume, in primo luogo, che le fonti di finanziamento delle campagne elettorali dei soggetti collettivi sono di origine *privata* e, in presenza di favorevoli circostanze, *pubblica*.

Per le contribuzioni private sono stabiliti *limiti soprattutto modali*, per onorare i principi di pubblicità, trasparenza e di contenimento di *possibili* condizionamenti ad opera di grandi gruppi economici o comunque portatori di prevalenti interessi settoriali. Per prevenire, o quantomeno ridurre, rischi simili, i finanziamenti provenienti da società di natura privatistica (84) in favore di partiti — o di soggetti comunque riconducibili alla relativa complessa organizzazione (85) — sono leciti soltanto in quanto siano deliberati dai competenti organi sociali e regolarmente iscritti in bilancio (86). Inoltre, se le somme o i servizi elargiti superano un certo importo, suscettibile di rivalutazione annuale (87), sia i soggetti erogatori, sia i percettori sono tenuti a una dichiarazione congiunta che deve essere trasmessa alla Presidenza della Camera dei deputati (88).

Seppure non sono espressamente previsti vincoli quantitativi alle contribuzioni elettorali legittimamente provenienti da privati, queste trovano comunque un limite indiretto nella soglia di spesa per le attività di propaganda che le forze collettive devono — come si è già visto — rispettare.

Per esse — a condizione che ottengano un apprezzabile consenso elettorale — le più cospicue fonti di finanziamento (89) sono certamente quelle di origine pubblica, erogate a titolo di rimborso delle «spese elettorali» sostenute per i rispettivi candidati. All'uopo soccorrono appositi *fondi* istituiti dalle leggi appena citate (90) e ridistribuiti in rapporto alle caratteristiche di ciascuna elezione (91).

Che soprattutto i partiti a dimensione o vocazione nazionale si affidino in maniera prevalente a tali risorse, pur incerte sia nell'an sia nel quantum, è inevitabile. Corrente è per essi l'abitudine di contrarre prestiti bancari a breve o medio termine, garantiti talora soltanto dalla ragionevole aspettativa (purché confortata da sondaggi credibili...) di poter fruire pro quota dei rimborsi elettorali (92). Al fine di alleggerire i costi assai elevati del ricorso al credito bancario, i recenti decreti-legge sulla «par condicio» hanno disposto una parziale anticipazione dei contributi per le spese elettorali in favore delle formazioni *già rappresentate* negli organi elettivi. Le quali — entro cinque giorni dalla data di presentazione delle rispettive liste — possono riscuotere per ogni consultazione elettorale una somma pari alla metà di

quella percepita «per la precedente elezione del medesimo organo» (art. 20).

Anche per le forze collettive vale l'obbligo di rendere puntuale conto delle spese sostenute per le campagne elettorali e delle relative fonti di finanziamento. In proposito i rappresentanti dei partiti e delle forze ad essi equiparate sono tenuti a presentare ai Presidenti delle Camere (ove hanno ottenuto eletti) — entro 45 giorni dal loro insediamento (93) — un consuntivo, che deve essere sottoposto all'esame di un apposito Collegio istituito presso la Corte dei Conti (94).

Tale riscontro — secondo il 3° co. dell'art. 12 della legge n. 515 — si esaurisce nella *verifica di conformità* alla legge delle spese sostenute e di *regolarità* della documentazione prodotta a prova delle medesime.

In sede di prima applicazione di questa normativa il Collegio suddetto ha precisato l'ampiezza dei propri poteri, con riguardo soprattutto ai «parametri specifici» da utilizzare nell'attività di controllo. In proposito, optando per un'interpretazione estensiva, ha ritenuto di dover considerare non solo le disposizioni contenute nella legge n. 515 (in ordine ai divieti e agli obblighi che durante le campagne elettorali gravano sulle forze politiche, ai limiti e alla tipologia di spesa cui queste devono attenersi...), ma anche le vigenti norme penali e tributarie sulle fonti di finanziamento delle formazioni politiche (95).

L'*inosservanza parziale* degli adempimenti prescritti dalla legge n. 515 è colpita da sanzioni amministrative pecuniarie di vario importo applicate dalla stessa Corte dei Conti (96). La mancata presentazione del consuntivo, la quale si configura come *inosservanza totale*, determina invece la sospensione del versamento dei rimborsi elettorali, disposta dai Presidenti delle Camere (97).

Ai partiti è inoltre imposto di allegare alle relazioni che accompagnano i loro bilanci annuali una ulteriore «specifica relazione» sulle spese sostenute per le campagne elettorali dalla quale «risultino analiticamente le spese per pubblicità editoriali e radiotelevisive, per manifesti, stampati ed altri materiali di propaganda, per manifestazioni e ogni altra attività connessa con le campagne elettorali» (98). Pure questo obbligo è assistito da sanzioni pecuniarie irrogate dai Presidenti delle Camere (99).

Il sistema sanzionatorio appena illustrato rivela, sotto il profilo procedurale, «palesi incongruenze», giacché — come sottolinea il Collegio della Corte dei Conti —, non avendo il legislatore previsto un apposito organo per le eventuali impugnazioni contro le decisioni del collegio medesimo, consente che queste siano passibili di «riesame» da parte del Pretore o, entro certi limiti, del Giudice di Pace (ai sensi rispettivamente dell'art. 23 della l. n. 689 del 1981 e dell'art. 17 della l. n. 374 del 1991) (100).

(67) Quanto alle elezioni delle regioni a statuto normale, la l. n. 43 del 1995 ha sostanzialmente recepito all'art. 5, con i necessari adattamenti, la disciplina della legge «madre» n. 515. Ad essa in precedenza si era conformata la l. reg. n. 1 del 1994 della Sardegna.

(68) Dall'obbligo di nominare un mandatario la l. n. 43 del 1995 esclude i candidati nelle elezioni regionali, i quali prevedono e decidono di spendere meno di 5 milioni di lire «avvalendosi unicamente di denaro proprio» [art. 5, 3° co., lett. *a*)]. È verosimilmente il caso dei candidati inseriti nelle *sole* liste rigide regionali, in quanto si può ragionevolmente ritenere che per essi la campagna elettorale sia pressoché interamente assorbita dal raggruppamento che li propone; tenendosi anche conto che la loro elezione dipende esclusivamente dal successo del raggruppamento medesimo. Cfr. CIAURRO, *op. cit.*, 116 ss.

(69) I contributi o i servizi erogati da ciascuna persona fisica, associazione o persona giuridica non possono superare l'importo o il valore di 20 milioni di lire. A tal fine il personale degli uffici postali o delle banche è tenuto ad identificare le complete generalità di quanti effettuano versamenti a scopo di sostegno elettorale (art. 7, 4° co.). La ratio della norma è evidentemente quella di impedire che i candidati siano condizionati finanziariamente, e quindi politicamente, da pochi o al limite da un unico soggetto (cfr. FUSARO, *op. ult. cit.*, 452).

(70) In tal senso tutte le pubblicazioni ad essa inerenti (scritti, stampa, fotostampa), la diffusione dei messaggi pubblicitari consentiti attraverso radio, televisione, incisione magnetica, ogni altro mezzo di divulgazione devono indicare il nome del *committente responsabile*. I servizi o materiali prodotti o commissionati da sindacati, associazioni di categoria o associazioni devono essere autorizzati dai candidati beneficiari o dai loro mandatari (anche il costo dei servizi o materiali *destinati a più candidati*, appartenenti al medesimo raggruppamento, deve essere computato pro quota, al fine del rispetto del limite di spesa prescritto per ciascun candidato) (art. 3, 2° e 4° co., della l. cit.).

(71) Si veda in proposito: CERRINA FERONI, *I controlli e le sanzioni nella disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera di deputati e al Senato della Repubblica: commento agli artt. 12, 13, 14, 15 della legge 10-12-1993, n. 515*, nel Quaderno n. 5 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, cit., 395 ss.

(72) Cfr., in particolare, le artt. 8 e 9.

(73) Cfr. l'art. 7, 6° co., della l. n. 515 del 1993; e l'art. 5, 2° co., *lett. a*) della l. n. 43 del 1995.

(74) Ciascun collegio è presieduto dal presidente dell'organo giurisdizionale di riferimento che procede alla nomina di altri 6 membri, per metà magistrati ordinari e per metà scelti tra iscritti (da almeno 10 anni) all'albo dei dottori commercialisti o tra professori universitari in materie giuridiche o economiche. La nomina vale per un periodo di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.

L'art. 13 della l. n. 515 contempla cause di incompatibilità evidenti per garantire l'imparzialità dell'organo e gli assicura la collaborazione del personale ausiliario giudiziario, degli uffici pubblici in genere e, in particolare, di quello del Garante per la radiodiffusione e l'editoria soprattutto per le notizie che questi può fornire ai fini degli accertamenti che competono al Collegio; il quale, a tal fine, può avvalersi anche dei servizi di controllo e vigilanza dell'Amministrazione finanziaria dello Stato.

Anche le norme istitutive dei Collegi regionali di garanzia sono applicabili all'elezione dei consigli delle regioni a statuto normale (ai sensi del rinvio di cui all'art. 5, 4° co., della l. n. 43 del 1993), ma non alle elezioni europee e amministrative.

Tra le regioni a statuto speciale, la Sardegna con la l. reg. n. 1 del 1994 ha stabilito (art. 4) che i collegi previsti dalla l. n. 515

estendano la loro competenza alle elezioni del consiglio regionale sardo.
(75) Come dispone l'art. 14, 1° co., che prevede anche che entro 120 giorni dalle elezioni qualsiasi elettore può presentare al Collegio esposti «sulla regolarità delle dichiarazioni e dei rendiconti presentati».
(76) Con riguardo, in particolare, all'obbligo che grava sugli editori di quotidiani e periodici e sui titolari di emittenti radiotelevisive di comunicare ai collegi regionali di garanzia: i servizi elettorali effettuati in favore di ciascun soggetto elettorale, gli spazi concessi gratuitamente o a pagamento (tariffa ridotta), i nominativi di beneficiari, partecipanti e committenti-paganti, nonché gli introiti realizzati. Per tali adempimenti è previsto un termine di 30 giorni decorrente dalla data delle votazioni (art. 8). Segnala casi di «diffusa inosservanza» della disposizione FUSARO, *op. ult. cit.*, 459.
I collegi di garanzia, ove riscontrino nelle dichiarazioni e nei documenti prodotti irregolarità, le contestano agli interessati (entro 180 giorni dalla ricezione della documentazione), i quali hanno facoltà di presentare (entro 15 giorni) memorie o documenti integrativi (art. 14, 4° co.).
(77) Dichiarazioni e rendiconti si intendono approvati qualora i collegi non ne contestino la regolarità agli interessati entro 180 giorni dalla ricezione.
L'intreccio dei termini previsti dalla legge per i vari adempimenti di deposito (nonché di eventuale integrazione) della sopraddetta documentazione e per la facoltà accordata agli elettori di presentare esposti sulla sua regolarità, ha rivelato incongruenze, dando luogo a difficoltà applicative. In un documento redatto (e diffuso nel corso di una conferenza stampa a Roma, 2-9-1994) dal deputato PECORARO SCANIO, Vicepresidente della Giunta per le elezioni della Camera, si denuncia come i cittadini abbiano a disposizione solo 11 giorni per «tentare, superando notevoli ostacoli burocratici, di esaminare la documentazione e presentare eventuale ricorso». Da una «verifica» compiuta dallo stesso parlamentare sui rendiconti trasmessi «da alcuni famosi candidati, eletti nel Lazio» al collegio di garanzia presso la Corte d'Appello di Roma, sarebbe emerso quanto segue: «i rendiconti sono estremamente differenziati tra loro e quasi sempre di difficile lettura; ... in alcuni casi i candidati dichiarano di non aver speso nulla per sedi elettorali, nemmeno come servizi gratuiti offerti da terzi; ... in pochi casi è stato compilato l'elenco dei servizi forniti da terzi; ... ci sono casi estremi [di chi] ha semplicemente allegato un elenco di fatture, assolutamente incomprensibile...». Nello stesso documento si lamenta, infine, come presso gli uffici del collegio di garanzia «indagato» non fossero disponibili i rendiconti di alcuni autorevoli candidati e come non fosse stato possibile ottenere riproduzioni fotostatiche dei documenti esaminati.
(78) Dal Collegio centrale di garanzia elettorale (composto dal Primo Presidente della Corte di Cassazione — o da un suo delegato scelto tra i presidenti di sezione della Corte medesima — e da sei membri da questo nominati secondo i criteri previsti per i collegi regionali), a cui i candidati possono ricorrere avverso le decisioni a loro sfavorevoli pronunciate dal collegio regionale, entro 15 giorni dalla relativa comunicazione. Su tali ricorsi il Collegio centrale si pronuncia entro 90 giorni (art. 14, 5° co.).
(79) Tale sanzione, definita comunemente «costituzionale» (tra gli altri: FUSARO, *op. ult. cit.*, 456), disposta «in modo definitivo» dai collegi di garanzia (regionali o centrale) si profila in realtà come una *proposta di sanzione* che gli stessi organi consegnano alla Camera di appartenenza dei parlamentari nei confronti dei quali sono state accertate le più gravi violazioni degli obblighi sanciti dalla legge in esame. In effetti, questa (art. 15, 7°, 8° e 10° co.) riconosce che la pronuncia di decadenza è di competenza delle Camere che decidono ai sensi dei rispettivi regolamenti. I quali, peraltro, non sono ancora stati aggiornati e non prevedono esplicitamente l'ipotesi della *decadenza-sanzione*. Essi affidano ad organismi interni, le *Giunte delle elezioni*, il compito di verificare, tra l'altro, la sussistenza in capo agli eletti di cause di ineleggibilità anche *sopravvenuta* (nelle quali la l. n. 515 include ora espressamente «l'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale»). Spetta poi alle assemblee parlamentari, su relazione scritta delle proprie Giunte, deliberare definitivamente sulla decadenza dal mandato dei deputati incorsi nelle cause sopraddette (cfr. gli artt. 17 del reg. Cam. e 19, 2° co., del reg. Sen., nonché il reg. per la verifica dei poteri adottati dal Senato con deliberazione del 23-1-1992, *G.U.*, 31-1-1992, n. 25). Vedi in proposito le osservazioni critiche di CIAURRO, *op. cit.*, 134.
(80) Art. 15, 9° co. Il comma precedente dispone la decadenza dal mandato parlamentare anche in caso di mancato deposito delle dichiarazioni e dei rendiconti, nonostante la diffida ad adempiere comunicata agli interessati dai collegi regionali di garanzia.
(81) Il mancato deposito da parte dei candidati (non eletti) delle dichiarazioni di cui si tratta comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da lire 50 milioni a lire 200 milioni. Il superamento dei limiti di spesa previsti per i singoli candidati è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore all'importo eccedente il limite fissato e non superiore al suo triplo. Sanzioni amministrative pecuniarie (da 10 milioni a 100 milioni di lire) colpiscono poi l'omissione nelle dichiarazioni di talune indicazioni (che riguardano in particolare i soggetti che hanno erogato contributi) (art. 14, 5°, 6° e 11° co.).
(82) Tali soggetti sono tutti espressamente menzionati nell'art. 12 della legge in esame.
(83) Il corpo elettorale ha proceduto infatti all'abrogazione degli artt. 3 e 9 della l. n. 195 del 1974 (e successive modifiche). Gli stanziamenti rimasti in vigore per i rimborsi delle spese elettorali ai partiti — relativamente alle elezioni politiche — risultavano, all'epoca, pari a lire 30 miliardi (mentre il fondo annuale ordinario soppresso ammontava a circa 83 miliardi).
(84) La l. n. 195 del 1974 vieta tassativamente finanziamenti o contributi alle forze politiche «sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati» da parte di organi della pubblica amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento o di società da queste controllate pur se di natura privatistica (art. 7, 1° co.).
(85) Che secondo la l. n. 195 cit. comprende le «articolazioni politico-organizzative» e i «gruppi parlamentari» dei partiti medesimi (art. 7, 2° co.). La l. n. 659 del 1981 (e successive modifiche) ha poi considerato — estendendo i divieti — i *singoli* parlamentari, i membri del Parlamento europeo, i consiglieri regionali, provinciali e comunali, i candidati alle predette cariche, i raggruppamenti interni ai partiti, nonché quanti ricoprono cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello nazionale e periferico (art. 4, 1° co.).
(86) Artt. 7, 2° co., della l. n. 195 cit. e 4, 1° co., della l. n. 659 del 1981, come modificato dalla l. n. 22 del 1982.
(87) Attualmente pari a lire 10.175.000.
(88) Su questi aspetti si rinvia ancora a quanto precisato nella nt. 8. La l. n. 659 del 1981 ammette anche i finanziamenti «di provenienza estera»; in tal caso la dichiarazione di ricezione e pubblicizzazione compete al soggetto che li percepisce (art. 4, 4° co.).
(89) La l. n. 515 del 1993 considera le elezioni politiche ed europee. Per le elezioni regionali più recentemente la l. n. 43 del 1995 (art. 6) ha rideterminato, nei modi illustrati nella nota che segue, l'importo dei rimborsi elettorali, già previsti dalla l. n. 659 del 1981 (art. 1) e dalla l. n. 413 del 1985 (allora pari a 40 miliardi).
(90) L'ammontare dei singoli stanziamenti è stato determinato sulla base di una *cifra fissa*, che viene moltiplicata per il numero degli abitanti della Repubblica (quale risulta dall'ultimo censimento). Per le elezioni politiche ed europee del 1994 l'importo

pro capite è stato stabilito in lire 800; cosicché ne è risultato uno stanziamento di circa 45,5 miliardi per ciascuna competizione (artt. 9, 1° co., e 16, 2° co.). La l. n. 43 del 1995 relativa alle elezioni regionali, ha sensibilmente incrementato la cifra-base, portandola a lire 1200 (art. 6, 1° co.).

(91) Relativamente alle elezioni del Senato il fondo ad esse destinato viene suddiviso in *quote regionali* il cui ammontare deriva dalla consistenza demografica di ciascuna regione. In tale ambito concorrono al riparto della somma disponibile i diversi soggetti che hanno partecipato alla competizione in proporzione ai voti conseguiti, purché abbiano conseguito un risultato minimo. Così i *gruppi di candidati* in lizza devono ottenere almeno un candidato eletto nella regione o almeno il 5 per cento dei voti ivi espressi; i *candidati autonomi* non eletti nel proprio collegio devono raggiungere non meno del 15 per cento dei voti validamente espressi.

Al fondo relativo alla Camera dei deputati possono accedere i *partiti e i movimenti* che: abbiano superato la soglia del 4 per cento dei suffragi nella competizione di lista (per l'assegnazione di 155 seggi, in ragione proporzionale, attraverso il voto espresso con la seconda scheda), in proporzione ai consensi riscossi; o abbiano ottenuto almeno un eletto a loro collegato nei collegi uninominali e abbiano comunque conseguito almeno il 3 per cento dei voti validamente espressi sul piano nazionale (condizione non necessaria per i partiti espressione di minoranze linguistiche, presenti in circoscrizioni di regioni a statuto speciale) (art. 9).

Colmando un'evidente lacuna della normativa appena esposta, la l. n. 309 del 1995 ha previsto contributi in favore di partiti e movimenti politici che concorrono ad *elezioni suppletive*. A tal fine, in occasione di ciascun turno elettorale e relativamente al collegio interessato, è istituito un fondo il cui ammontare si calcola moltiplicando la somma di 800 lire (soggetta a rivalutazione ISTAT) per il numero degli abitanti del collegio stesso. Hanno diritto di accedere a tale fondo le formazioni a cui sono collegati l'eletto e gli altri candidati che abbiano conseguito almeno il 15 per cento dei voti validamente espressi (art. 1).

Il fondo stabilito per le elezioni europee viene ripartito tra i partiti che abbiano ottenuto almeno un rappresentante in proporzione ai voti da essi ottenuti sul piano nazionale (art. 16, 3° co.).

Infine, per le elezioni dei consigli delle regioni a statuto normale, la quota spettante a ciascuna regione è ripartita, tra le liste concorrenti che abbiano ottenuto almeno un eletto, in proporzione ai voti ottenuti.

(92) La l. n. 659 del 1981 considera leciti (e per essi non dispone obbligo di dichiarazione o di autocertificazione) i finanziamenti direttamente concessi dalle banche purché «alle condizioni fissate dagli accordi interbancari» (art. 4, 4° co.).

(93) Tale termine è stato *in via eccezionale* differito (dall'art. 2 della l. n. 448 del 1994) al 30° giorno successivo alla pubblicazione nella *G.U.* dei piani di ripartizione tra i partiti dei fondi relativi ai rimborsi elettorali.

(94) Esso è composto da tre magistrati estratti a sorte tra i consiglieri in servizio, coadiuvati da nove revisori nonché dall'indispensabile personale ausiliario, i quali non possono essere impegnati in altre incombenze per tutta la durata dell'incarico. Il collegio deve ultimare la propria attività di controllo entro sei mesi dal deposito dei consuntivi, salva la possibilità di una proroga, comunque non superiore ai tre mesi, che deve essere motivata; e deve quindi riferire direttamente ai presidenti delle Camere sull'esito dei controlli effettuati (art. 12, 2° co.).

(95) Osserva infatti il Collegio come «le fonti di finanziamento rappresentano una componente essenziale del consuntivo, al fine della verifica del rispetto del rapporto tra "entrate" e "uscite" e... contribuiscono alla "trasparenza" della campagna elettorale, obiettivo informatore della legge 515/1993, unitamente a quello della determinazione di un tetto per le spese elettorali» (*Referto ai Presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e dei finanziamenti delle formazioni politiche presenti alla campagna elettorale del 27-28 marzo 1994...*, Roma, 1995, 27).

(96) Si tratta delle ipotesi di omessa indicazione nei consuntivi delle fonti di finanziamento, per la quale la sanzione varia da 10 a 100 milioni di lire; e di violazione dei limiti di spesa prescritti, per la quale la sanzione non è inferiore alla metà e non superiore al triplo della cifra eccedente il limite previsto.

Nell'accertamento delle infrazioni e per l'irrogazione delle relative sanzioni lo speciale Collegio della Corte dei Conti si uniforma al procedimento di cui alla l. n. 689 del 1981 (Capo I, Sezioni I e II).

Compete ai Presidenti delle Camere provvedere all'esecuzione delle sanzioni pecuniarie nei confronti dei partiti che hanno maturato il diritto al rimborso elettorale, mediante «decurtazione» dal contributo ad essi spettante di una somma di pari entità (art. 15, 15° e 16° co.). In realtà un tale automatismo può facilmente venire meno soprattutto per quelle formazioni che abbiano ottenuto anticipazioni dei rimborsi elettorali, secondo quanto disposto dai decreti-legge appena ricordati.

In ogni caso, e più in generale, ad evitare situazioni che rendano di fatto inapplicabili le sanzioni sopraddette, i regolamenti parlamentari di attuazione della l. n. 448 del 1994 dispongono che i soggetti che hanno diritto ai rimborsi elettorali, per riscuoterli immediatamente, debbano presentare «idonea garanzia, mediante fideiussione prestata da un istituto assicurativo e di credito autorizzato» (art. 3, 1° co., del reg. deliberato dal Consiglio di presidenza del Senato il 21-7-1994, in *G.U.*, 25-7-1994, n. 172; negli stessi termini l'art. 2, 2° co., del reg. deliberato dall'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati il 26-7-1994, *ibidem*).

(97) Se al deposito dei consuntivi non hanno provveduto le formazioni che *non* abbiano diritto a beneficiare di alcun rimborso elettorale, esse subiscono da parte del collegio della Corte dei Conti una sanzione che può variare da 100 milioni fino a un miliardo di lire (art. 15, 14° co.).

Il *Referto* già citato rivela come la gran parte delle formazioni politiche che hanno partecipato alle elezioni politiche del 1994 e che hanno conseguito eletti sia incorsa in varie infrazioni, quali: la mancata indicazione parziale delle fonti di finanziamento e il superamento del limite di spesa. La sanzione pecuniaria più elevata applicata dalla Corte dei Conti nella prima ipotesi (pur contenuta nel minimo edittale) è stata pari a 1.134 milioni ed è stata irrogata al Centro Cristiano Democratico (ma hanno subito sanzioni, sia pur di minore importo — da 10 a 100 milioni —, anche altre forze politiche: Alleanza nazionale, Lega Nord, La Rete, PDS, Partito Popolare Italiano, Polo delle Libertà, Progressisti, Rifondazione comunista).

(98) Così l'art. 4, 12° co., già cit. nella nt. 9. Oltre a ciò, la l. n. 515 prescrive che i rappresentanti delle formazioni politiche depositino copia dei loro consuntivi anche presso gli uffici circoscrizionali competenti, i quali devono curare la «pubblicità» di siffatta documentazione (art. 12, 12° co.). Pare, peraltro, che questo obbligo sia scarsamente ottemperato (cfr. FUSARO, che riferisce su casi di omissione verificatisi presso l'ufficio elettorale circoscrizionale di Firenze, relativamente alle elezioni del 27/28-3-1994, *op. ult. cit.*, 458).

(99) I quali sospendono il versamento di ogni contributo fino a quando gli interessati non provvedano ad adempiere agli obblighi suddetti (art. 4, 16° co., della l. n. 659 del 1981).

(100) Lamenta, in particolare, il Collegio che non si sia considerata la sua situazione di «organo che per composizione (collegiale) ed estrazione (i suoi componenti sono magistrati di carriera con qualifica di consiglieri della Corte dei Conti)» occupa, «secondo i principi propri dell'ordinamento, una posizione sovraordinata rispetto all'organo che, per effetto della norma sopra richiamata, ha la competenza del riesame giustiziale (opposizione) delle sue pronunce». Lo stesso Collegio sollecita pertanto una riforma della attuale disciplina affinché la competenza a decidere sui ricorsi contro le proprie pronunce sia affidata ad una delle Sezioni giurisdizionali centrali della Corte dei

Conti o ad altro organo di eguale natura «ricavato nell'ambito della stessa Corte dei Conti, eventualmente con la procedura del sorteggio dei suoi componenti» (*Referto*, cit., 387).

6. *La propaganda attraverso i «mezzi di informazione»: distinzioni, definizioni, regole comuni con particolare riferimento ai mezzi radiotelevisivi (pubblici e privati).*

La normativa appena esposta sulle spese e sui finanziamenti elettorali individua in maniera puntuale la tipologia, se non addirittura la tipizzazione, delle forme di propaganda.

Ciascuna assume una ineguale *rilevanza sociale ed economica* cui il legislatore ha dedicato un'attenzione differenziata attraverso la predisposizione di discipline specifiche, più o meno rigorose, al fine della salvaguardia dei principi e degli interessi più volte richiamati e reputati prevalenti nel periodo (dilatato) di campagna elettorale.

Il ricorso da parte degli attori politici ai diversi «mezzi di informazione» è certamente l'oggetto più qualificante della legge n. 515 del 1993 (101), come integrata e in parte sostituita dai successivi decreti-legge sulla «par condicio».

I mezzi *distintamente* considerati da questa complessa legislazione sono: le testate relative a giornali quotidiani e periodici, le emittenti di radiodiffusione nazionale e locale, pubbliche o private. Tutte queste forme-strutture sono tenute in varia misura ad osservare regole volte ad assicurare il rispetto dei principi di parità, lealtà, trasparenza, pubblicità che devono connotare le competizioni elettorali e che — come si è già rimarcato — costituiscono *altrettanti limiti* ad un indiscriminato esercizio di libertà pur garantite (... ma a *tutti*) dalla Costituzione.

Per consentire che un siffatto non facile contesto di *bilanciamento* di interessi e valori possa effettivamente inverarsi, appositi soggetti-istituzionali vengono chiamati a svolgere funzioni di indirizzo, garanzia, controllo della corretta conduzione delle campagne elettorali; ed a esercitare i conseguenti poteri sanzionatori.

Si tratta di autorità che operano tradizionalmente in campi separati in rapporto alla specifica natura e organizzazione (anche imprenditoriale) proprie di ciascun medium. Tale diversificazione, peraltro, più che una ragionevole opzione è il frutto della scarsa sistematicità in cui è incorso anche il nuovo legislatore. Il quale non è riuscito ad affrancarsi dal consueto approccio frammentario per superare con sufficiente razionalità la scarsa e dispersa normativa precedente. Ad essa si è, per così dire, sovrapposto, sia pur con qualche apprezzabile sforzo per riorganizzare e coordinare un settore come quello dei mezzi radiotelevisivi che richiederebbe un'impostazione tendenzialmente organica se non, per certi aspetti, unitaria.

Cosicché, quanto ai destinatari, la legislazione in esame mantiene una *differenziazione regolativa* (non solo formale) tra soggetto concessionario pubblico e soggetti concessionari privati: anche se i fruitori delle comunicazioni lato sensu propagandistiche, gli elettori, sono indistintamente portatori di un interesse (e diritto) a una *libera* formazione delle loro opzioni di voto. Che è appunto la ragione ultima dei provvedimenti sulla «par condicio».

Per ben intendere le origini ed il senso di una simile disgiunta regolamentazione non è superfluo ricordare i diversi presupposti della posizione giuridica e sociale del mezzo radiotelevisivo pubblico e di quelli privati.

Il primo si configura essenzialmente come servizio: deve cioè perseguire *permanentemente* obiettivi di utilità generale, che si possono facilmente individuare e riassumere nell'ordinamento della Rai-tv, laddove è prescritto che «l'indipendenza, l'obiettività e l'apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, nel rispetto delle libertà garantite dalla Costituzione, sono principi fondamentali della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo» (102).

È vero che quando il *servizio televisivo pubblico* ha perso l'originaria posizione e identità di monopolio, entrando a far parte di un «sistema» *misto* in cui concorrono soggetti privati, le stesse finalità sono state ascritte all'*intero* sistema, come proclama solennemente l'articolo di apertura della legge n. 223 del 1990 (103). Non vi può comunque essere dubbio che le emittenti private si informano prevalentemente a strategie economiche e imprenditoriali di *utilità particolare*.

La diversa situazione del soggetto pubblico e dei soggetti privati si potrebbe pertanto precisare affermando che, se per l'uno gli enunciati normativi appena ricordati rappresentano ad un tempo gli indirizzi e gli *obiettivi costitutivi indefettibili*, per gli altri i medesimi enunciati si pongono soltanto come indirizzi-limiti all'esercizio di attività e libertà pluridimensionali (104).

La disciplina delle forme di propaganda e di pubblicità elettorale, anche se indirizzata a regolare l'intero «sistema», si uniforma in notevole misura alla complessità (e al disordine) di questo assetto. E, proprio in ragione di ciò, i succitati e plurireiterati decreti-legge contengono in chiusura la definizione di alcuni concetti-base che dovrebbero essere i punti di orientamento e i «parametri di coerenza» di una sia pur *provvisoria* e *urgente* regolamentazione.

Le varie manifestazioni della campagna elettorale che in precedenza (e ai sensi della stessa l. n. 515 del 1993) potevano ricomprendersi nel generico e ampio concetto di «propaganda» vengono puntualizzate per riservare ad esse distinto trattamento.

L'espressione «propaganda elettorale» viene ad as-

sumere un significato ristretto di «esposizione, sulla stampa e nelle trasmissioni radiotelevisive, delle caratteristiche oggettive e soggettive, delle linee e dei programmi generali e specifici dei soggetti politici». Mentre è definita «pubblicità elettorale» «l'insieme dei messaggi brevi diffusi attraverso inserzioni sulla stampa e spot radiotelevisivi che abbiano... finalità promozionali» (105).

Propaganda e pubblicità elettorali non possono essere confuse con l'«informazione elettorale» che indica «ogni programma e servizio di informazione, o parti di essi, attinenti alla campagna elettorale ed ai relativi soggetti attivi, ivi compresi i telegiornali ed i giornali radio» (106).

Ciascuna di queste manifestazioni trova una collocazione *tipica* e talora infungibile nell'uno piuttosto che nell'altro mezzo di informazione, per i quali valgono *regole generali* comuni e *regole specifiche* differenziate.

Così, per quanto riguarda la «propaganda» radiotelevisiva, essa può essere diffusa dalle emittenti sia pubbliche, sia private, ma le sue «forme» sono individuate dai decreti-legge citati in maniera *tassativa*, dovendosi esprimere attraverso: tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi, presentazione dei candidati e dei programmi dei soggetti politici, confronti, annunci (art. 2, 1° co.).

Questi «contenitori» sono offerti *gratuitamente* a *tutti* i soggetti politici concorrenti, *a condizioni di parità di trattamento*, sia pure *temperate* dalla considerazione della forza rappresentativa di ciascun soggetto concorrente (107).

In precedenza la legge n. 515 del 1993 (art. 1, 2° co.) consentiva alle emittenti private di mettere a disposizione tali spazi *anche a pagamento* (sia pure sempre nell'osservanza del vincolo della pari opportunità di accesso: *infra*). Non potendosi evidentemente imporre ai concessionari non pubblici anche l'obbligo di riservare comunque spazi di propaganda alle varie forze in competizione, è inevitabilmente accaduto che l'offerta dei medesimi si sia notevolmente contratta (108).

Solo la «pubblicità elettorale», pur rigorosamente vincolata nel suo contenuto, è forma a pagamento ed è ammessa (ma per i soli media privati) soltanto nel periodo (normalmente di 15 giorni, a parte il caso dei referendum, su cui *infra*) tra la data di convocazione dei comizi elettorali e l'inizio della campagna elettorale in senso stretto (sul punto *infra*).

(101) Per una prima analisi di tale testo cfr. i contributi di FERRANTE, FARO, RUSSO e di altri AA. già citati, nel Quaderno n. 5 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, cit., 395 ss.

(102) Così l'art. 1, 2° co., della l. n. 103 del 1975. Sull'idea di «monopolio *pluralistico*» che ispira tale legge (in adesione agli indirizzi di una progressiva giurisprudenza della C. Cost., espressi in particolare nelle sentt. n. 225 e 226 del 1974), cfr. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, 1977, 327 ss.

(103) «Il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, nel rispetto delle libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione, rappresentano *principi fondamentali* del sistema radiotelevisivo che si realizza con il concorso di soggetti pubblici e privati ai sensi della presente legge» (art. 1, 2° co.). Sulla scarsa coerenza con tali premesse dell'impianto complessivo della l. n. 223 del 1990, cfr.: CARETTI, *Diritto pubblico dell'informazione*, Bologna, 1994, 121 ss. In argomento cfr. anche la relazione introduttiva di ONIDA al Convegno di Genova (7/8-4-1995), ora negli atti raccolti a cura di ROPPO, *La televisione fra autonomie e controlli*, Padova, 1995, 75 ss.

Da ultimo la C. Cost. con sent. n. 420 del 1994 ha dichiarato l'illegittimità cost. di una norma portante della stessa legge (art. 15, 4° co.), laddove stabilisce limiti alla titolarità delle concessioni valutati non congrui con la «tutela del pluralismo delle voci», *principio* che la Corte ritiene debba essere garantito «in ragione della peculiare diffusività e pervasività del messaggio televisivo». La situazione di oligopolio favorita e cristallizzata dalla disposizione censurata «pone a rischio» proprio il «valore fondamentale del pluralismo»: «pluralismo *esterno* che... si coniuga — risultandone rafforzato — con il pluralismo *interno* quale emerge, come principio fondamentale del sistema radiotelevisivo, dall'art. 1, 2° co., della l. n. 223 del 1992» (*ivi, passim*). (Cfr. ZACCARIA, *La Corte costituzionale applica direttamente il principio pluralistico in materia radiotelevisiva e «non fa il vuoto»*, *GC*, 1994, 3748 ss.).

L'esito negativo del controverso referendum svoltosi l'11-6-1995, che si proponeva di limitare ancora di più la possibilità di concentrazione della proprietà delle emittenti televisive private, non ha certamente scardinato le statuizioni della Corte a cui il legislatore dovrà comunque conformarsi nella ricostruzione dell'intero sistema.

(104) Con riguardo alla libertà di iniziativa economica e di impresa, in particolare, garantite dall'art. 41 della Cost. La stessa legge riconosce espressamente questa finalità quando distingue la radiodiffusione privata (sonora o televisiva) a *carattere commerciale* da quella a *carattere comunitario*, senza fine di lucro, esercitata da soggetti «espressione di particolari istanze culturali, etniche, politiche e religiose...» (art. 16, 3°, 4°, 5° co.). In un simile contesto di *sistema misto* e dinanzi all'eterogeneità delle emittenti private si reputa che il ruolo della concessionaria pubblica sia (o debba essere) *compensativo* e di riequilibrio (ESPOSITO, *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, Milano, 1991, 83 ss.). Tale prospettiva è stata adottata anche dalla C. Cost. (sent. n. 112 del 1993) quando sottolinea le garanzie «differenziate» che il soggetto pubblico e i soggetti privati godono sul piano costituzionale (cfr. CARETTI, *op. ult. cit.*, 121).

(105) Come si vedrà meglio in prosieguo, nel periodo protetto — e soltanto per un tempo assai limitato, che decorre dalla data di convocazione dei comizi elettorali e dura soltanto fino all'inizio della campagna elettorale *legale* — tali messaggi non sono a contenuto libero, ma assolutamente vincolato all'«esposizione di elementi oggettivi attinenti alla denominazione del soggetto politico, al contrassegno del soggetto politico ed all'appartenenza del soggetto politico ad una determinata forza politica» (art. 3, 1° co.).

(106) Tutte le definizioni citate nel testo sono contenute nell'art. 22 dei d.l. reiterati.

(107) I decreti-legge — come si vedrà — stabiliscono direttamente i criteri di accesso che devono valere nelle elezioni politiche, mentre per le altre competizioni affidano *congiuntamente* alla Commissione parlamentare di vigilanza sulla rai-tv e al Garante per la radiodiffusione e l'editoria il compito di determinare le condizioni di parità di trattamento per l'accesso ai

media che rientrano nell'ambito di rispettiva competenza (art. 10).
(108) Cfr. su tale inevitabile fenomeno nelle elezioni regionali e amministrative del 23-4-1995, BETTINELLI, *Par condicio*, cit., 60 ss.

7. (Segue). *Il ruolo e i compiti particolari della concessionaria pubblica nelle competizioni elettorali.*

La natura di *servizio pubblico* assolto dalle emittenti della RAI giustifica l'obbligo e certamente il maggior onere a loro carico, previsti dalla legislazione in esame, di mettere a disposizione degli attori politici collettivi di livello *nazionale* o quanto meno *regionale* (109) *idonei* spazi di propaganda (e di informazione), a partire dalla data di convocazione dei comizi elettorali (dallo stesso momento è peraltro vietata sulle reti pubbliche la «pubblicità» elettorale).
La legge n. 515 del 1993 disponeva che tale accesso *gratuito* dovesse essere assicurato a tutti gli attori «in condizioni di parità fra loro» (art. 1, 1° co.), discostandosi dunque da una pur incerta prassi precedente in senso difforme (110). Ma i decreti-legge sulla «par condicio» hanno poi corretto in senso regressivo una simile impostazione egualitaria (111). Le stesse fonti, inoltre, ribadiscono il divieto per la concessionaria pubblica di trasmettere pubblicità elettorale a partire dalla data di convocazione dei comizi elettorali (art. 3, 3° co.).
L'attuazione di queste previsioni normative è tuttora affidata alla *Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*: organo bicamerale istituito dalla legge n. 103 del 1975, la quale gli conferisce il potere di disciplinare direttamente, tra le altre, le rubriche elettorali (112). Peraltro — come si è già accennato — i summenzionati decreti-legge hanno alquanto attenuato la discrezionalità regolativa della Commissione attraverso una *diversificazione* e *tipizzazione* delle trasmissioni politiche in periodo di campagna elettorale; e hanno anche, per così dire, *irrigidito* in disposizioni meticolose i criteri volti ad assicurare a tutti i partiti ed ai movimenti in competizione la *parità di trattamento*, *l'obiettività*, *la completezza* e *l'imparzialità* nell'informazione elettorale (criteri che valgono anche per le emittenti private e che saranno illustrati più avanti).
In ogni caso la Commissione deve approvare — non oltre il quinto giorno successivo all'indizione delle elezioni — puntuali «direttive» rivolte alla RAI. Si tratta di prescrizioni relative sia alla predisposizione di spazi *specifici* da riservare alla comunicazione e al confronto elettorali, sia alla complessiva programmazione e attuazione del «palinsesto» radiotelevisivo.
Si possono in proposito ricordare le due consecutive deliberazioni adottate dalla Commissione in occasione del rinnovo del Parlamento nel 1994, in quanto gli indirizzi in esse contenuti da una parte riproducevano o esplicavano principi già enunciati nella legge n. 515 del 1993 e, dall'altra, fornivano ulteriori indicazioni a cui il Governo ha successivamente attinto per *ridefinire* (e aggravare) le regole della «par condicio».
Con un primo atto l'organo bicamerale ha raccomandato alla concessionaria di uniformare scrupolosamente tutti i servizi informativi di rilievo politico ai principi di *correttezza*, *completezza*, *imparzialità* (113). Con un secondo atto ha proceduto a definire gli spazi di propaganda (le cosiddette «tribune») e a individuare i soggetti collettivi che avevano diritto a fruirne, tenendo conto della recente legislazione elettorale — prevalentemente fondata su criteri maggioritari-uninominali — e, in particolare, dell'articolazione territoriale delle competizioni (114).
In adesione alle caratteristiche dei vigenti sistemi elettorali le nuove «tribune» assumevano indubbiamente un'impostazione meno ingessata, più dialogica e giornalistica di quanto non fossero le tribune organizzate in regime proporzionalistico (115).
L'effettiva osservanza da parte del servizio pubblico dei principi di parità di trattamento tra i soggetti competitori, di lealtà, di obiettività e neutralità della comunicazione informativa dipende da una articolata, efficiente e diffusa rete di controlli, nonché dalla possibilità di tempestivi interventi di correzione e di precisazione a tutela della «verità storica» e, quando necessario, di irrogazione di adeguate sanzioni contro i soggetti contravventori.
La legge n. 515 del 1993 era in proposito alquanto incerta e sommaria. Affidava infatti il compito di verificare *concretamente* il rispetto delle prescrizioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sulla Rai-tv ai «comitati regionali per i servizi radiotelevisivi», organismi originariamente di generica consulenza e di proposta previsti dalla legge n. 223 del 1990 (116). E pertanto assolutamente inadeguati, dal punto di vista strutturale e funzionale, ad assolvere quei compiti di diffusa vigilanza su *tutti i programmi* delle reti pubbliche (117).
In presenza di queste difficoltà la Commissione stessa riteneva opportuno sollecitare la RAI ad istituire un «centro di ascolto» durante l'arco dell'intera giornata, al fine appunto di vagliare e documentare i contenuti e l'andamento di tutta la programmazione non soltanto nel periodo formale di campagna elettorale, ma già a partire dai giorni immediatamente successivi l'indizione delle elezioni (118). La concessionaria, poi, di propria iniziativa rafforzava questo strumento stipulando una convenzione con un apposito «Osservatorio» formato da docenti di diverse discipline dell'Università di Pavia e incaricato di raccogliere ed elaborare i dati sulle presenze e sul trat-

tamento riservato ai vari soggetti competitori dalle emittenti (non solo pubbliche) (119).

La violazione da parte del servizio pubblico di quanto disposto dalla disciplina in esame (e dalla Commissione parlamentare) è passibile di sanzioni amministrative pecuniarie irrogate ai diretti responsabili delle infrazioni, secondo criteri di progressività in rapporto al periodo della campagna elettorale in cui esse sono state commesse (120).

Titolare di siffatto potere sanzionatorio è — come si vedrà — il Garante per la radiodiffusione e l'editoria. A tale autorità è preliminarmente assegnato anche il potere di adottare «provvedimenti di urgenza» nei confronti della concessionaria del servizio pubblico affinché ripristini «l'equilibrio delle competizioni elettorali», che potrebbe essere irrimediabilmente alterato nell'ipotesi di inottemperanza a quei principi più volte richiamati che sono fondamento della più recente normativa (121).

(109) Con riferimento alle competizioni politiche sono tali — ai sensi dell'art. 1, 1° co., della l. n. 515 del 1993 — le *liste* e i *gruppi di candidati*, in ambito regionale; i *partiti* o i *movimenti politici* di riferimento in ambito nazionale. Relativamente alle elezioni regionali e amministrative che si sono svolte il 23-4-1995 nella medesima tornata (e che quindi hanno assunto un valore nazionale), la *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi* ha ammesso alle tribune politiche sulle reti televisive nazionali le liste presentate con il *medesimo contrassegno* (e concorrenti alla quota proporzionale) in almeno 5 regioni o per almeno il 30 per cento degli elettori e a condizione che in ciascuna regione le liste stesse fossero presentate in tante circoscrizioni provinciali, tali da comprendere almeno i 3/5 della popolazione regionale residente. Le liste carenti di tali requisiti sono state comunque ammesse in apposite rubriche sulle reti regionali (Deliberazione 29-3-1995, in *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, Cam. dep., XII leg., stessa data, n. 148).

(110) Sulla quale si è già riferito nella nt. 32.

(111) Critico di questa controtendenza è Onida, *Se la propaganda si fa invadente*, in *Il Sole-24 ore*, 29-3-1995.

(112) All'art. 4, 1° co., su cui: Zaccaria, *op. ult. cit.*, 262 ss.

(113) Deliberazione approvata il 19-1-1994 (in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, Cam. dep., XII leg., 19-1-1994, n. 294). Il documento va oltre la mera interpretazione della l. n. 515 allora vigente, quando sottolinea l'esigenza di assicurare anche prima del *periodo formale* di campagna elettorale «un'informazione politica corretta, completa e imparziale, evitando, in particolare, di diffondere programmi, servizi ed un'impostazione di notizie con testi ed immagini tendenti a favorire una o più parti politiche a danno di altre parimenti impegnate nella competizione elettorale...». E, per quanto riguarda le trasmissioni di genere non specificatamente politico, la Commissione «impegna la RAI ad una particolare vigilanza perché... esse non ledano il principio della pari opportunità di presenza di tutti i partiti ed i movimenti presenti nella campagna elettorale». Si raccomanda inoltre che *anche prima dell'inizio della campagna elettorale* le suddette trasmissioni si ispirino «al massimo di equilibrio e di correttezza» evitando di favorire «anche solo indirettamente» una o più parti politiche (*ivi, passim*).

(114) Seconda Deliberazione approvata il 19-1-1994 (in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, cit.). In essa venivano individuati «gli aventi diritto» a partecipare alle tribune a *diffusione nazionale* e cioè: le «aggregazioni di candidati collegati», con uno o più contrassegni identici, in almeno 14 circoscrizioni elettorali (esclusa la Valle d'Aosta, considerata a parte), purché concorressero in almeno la metà dei collegi a ciascuna di esse afferenti; le «liste presentate ai fini dell'attribuzione proporzionale dei seggi» in almeno 14 circoscrizioni della Camera dei deputati. Relativamente alle tribune a *diffusione regionale* gli aventi diritto a parteciparvi erano: le «aggregazioni di candidati collegati», con uno o più contrassegni identici, in almeno la metà dei collegi delle circoscrizioni in cui si suddivide ciascuna regione (esclusa la Valle d'Aosta); le «liste presentate ai fini dell'attribuzione proporzionale dei seggi» nelle singole circoscrizioni della regione interessata. Era inoltre prevista «l'eventuale diffusione *in ambito regionale*» di Tribune elettorali radiotelevisive a cui prendevano parte, in condizione di parità tra di loro, i candidati all'elezione del Senato *indipendenti* (cioè non appartenenti a gruppi di candidature).

(115) Tra le novità si segnalano: i «faccia a faccia» tra esponenti delle aggregazioni in gara e interviste *personalizzate* (presumibilmente) ai *leaders* delle formazioni che avessero presentato liste per concorrere alla ripartizione proporzionale dei seggi nelle elezioni della Camera dei deputati.

(116) A tali comitati — formati da «esperti di comunicazione radiotelevisiva» ed eletti da ciascun consiglio regionale — l'art. 7 della l. cit. assegna, in particolare, il compito di formulare proposte al consiglio di amministrazione della concessionaria pubblica in merito a programmazioni regionali; di regolare l'accesso alle trasmissioni di carattere regionale; di definire i contenuti di collaborazioni e convenzioni «tra le realtà culturali e informative delle regioni» e la concessionaria pubblica, nonché di coordinare l'attuazione di siffatte collaborazioni e convenzioni. Oltre a ciò, la stessa disposizione prevede in via generale che il Garante possa avvalersi dei comitati stessi per lo svolgimento delle sue funzioni. (Cfr. Zaccaria, *Commento all'art. 7 della l. n. 223 del 1990*, in Roppo, Zaccaria (cur.), *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, Milano, 1991, 141 ss.).

All'estensione dei compiti dei suddetti comitati ad opera della l. n. 515 del 1993 ha fatto seguito l'adeguamento legislativo da parte di alcune regioni (alle quali compete di disciplinare il funzionamento dei comitati stessi). Così, ad esempio, la Sardegna con l. reg. n. 7 del 1994 ha disposto che il comitato regionale sardo per il servizio radiotelevisivo formuli in prossimità dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del consiglio regionale e delle assemblee degli enti locali territoriali «un codice di comportamento per le trasmissioni elettorali dei concessionari radiotelevisivi privati e per le tribune elettorali della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo in ambito regionale». Tale codice deve poi essere approvato dal consiglio regionale [art. 5, 2° co. lett. *i*)].

(117) Oltre a ciò, all'epoca, la gran parte dei Consigli regionali non aveva ancora provveduto ad insediare i comitati medesimi... Per ovviare a questo non irrilevante inconveniente i decreti-legge «Gambino» hanno attribuito al Garante il potere di nominare un commissario «sostitutivo» nelle regioni in cui tali organismi non sono stati ancora istituiti (art. 17, 11° co.).

(118) Il regolamento di tale centro d'ascolto, concordato tra Commissione di vigilanza e RAI, è annesso alla deliberazione citata nella nt. 110. Esso, tra l'altro, prevedeva la sua operatività immediata (dunque prima dell'inizio formale della campagna elettorale). L'accesso al centro medesimo per visionamenti ed ascolti era consentito ai quaranta parlamentari componenti della Commissione parlamentare, rappresentati ciascuno da non più di due persone.

(119) Il «monitoraggio» svolto dai ricercatori pavesi riguardava sette reti televisive a diffusione nazionale. La metodologia adottata prevedeva dapprima la registrazione giornaliera delle trasmissioni televisive attinenti alla campagna elettorale; la schedatura del materiale registrato da parte di gruppi di analisti «appositamente addestrati», in modo da consentire un'infor-

mazione immediata «sui rapporti di interazione tra conduttori [delle varie trasmissioni] e candidati o tra candidati tra di loro». E, infine, l'elaborazione con tecnologia informatica dei dati rilevati, successivamente diffusi in forma aggregata, con riferimento a periodi non inferiori alla settimana. Per una sintesi sul metodo e sui risultati delle indagini condotte dall'Osservatorio di Pavia cfr.: ROSITI, *Sette televisioni nazionali e quasi ventimila casi*, in *Problemi dell'informazione*, 1994, 253 ss. e, con puntuale riferimento alle elezioni politiche del 1994, regionali e amministrative del 1995, nonché ai referendum svoltisi nello stesso anno: SANI, *C'è un leader in video: la forza della telepolitica*, in *Il Mulino*, 1995, 877 ss.

(120) Secondo quanto disposto dall'art. 14 dei d.l. (su cui *infra*).

(121) I decreti-legge successivi alla l. n. 515 hanno cercato di sanare (all'art. 13) evidenti incongruenze della medesima, che consegnava (all'art. 15, 1° co.) al Garante un generico «potere di diffida» nei confronti (anche) della concessionaria pubblica per indurla a ripristinare entro un termine congruo, e comunque non oltre tre giorni, le condizioni di legge. In caso di inadempienza particolarmente grave il Garante avrebbe potuto addirittura proporre al Ministro delle Poste la revoca della concessione...
Tale previsione poneva qualche problema di applicabilità sottolineata dal Garante stesso quando (nella sua *Relazione sull'applicazione della l. 10-12-1993 n. 515 in ordine alla campagna elettorale per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo 12-6-1994*, trasmessa alle Camere il 22-6-1994) osservava che tali *misure afflittive* comporterebbero «l'inibizione non soltanto di una determinata trasmissione o modalità di trasmissione, ma *dell'intera attività dell'emittente* con incidenza esorbitante (anche per i notevoli riflessi economici) rispetto all'abuso da rimuovere». In particolare: «essendo unica la concessione in favore della RAI..., un'eventuale sospensione della concessione nei confronti di questa dovrebbe riguardare tutte le sue reti televisive e radiofoniche» (*ivi*, 9).

8. (Segue). *La posizione delle emittenti private.*

Fino all'entrata in vigore delle nuove norme sulla propaganda elettorale del 1993-1995, anticipate dalle *disposizioni-pilota* contenute nella legge n. 81 del 1993 e relative alle competizioni amministrative (122), il settore delle radiodiffusioni private era nella materia in esame privo di qualsiasi disciplina e dunque abbandonato alla libera iniziativa dei soggetti operanti nel mercato politico e imprenditoriale (123).

L'unica regola-limite che il legislatore ritenne meritevole di disporre fu, soltanto nel 1985, l'estensione del divieto «*anche* alle emittenti radiotelevisive private di diffondere propaganda elettorale» nel giorno di votazione e in quello precedente (124).

Una simile situazione di tollerata *indisciplina*, nonostante le diffuse critiche sulla sua irragionevolezza, si è protratta per quasi un ventennio dalla fine del monopolio (1976) (125).

Neppure la legge n. 223 del 1990 (cosiddetta legge Mammì) prestò attenzione esplicita a tale lacuna e all'esigenza di colmarla, pur in presenza di disposizioni anche di principio in tema di pubblicità (126) e soprattutto in presenza dell'obbligo, per i soggetti titolari di concessione per la radiodiffusione sonora o televisiva in ambito nazionale, di trasmettere quotidianamente telegiornali o giornali radio; e cioè anche informazione politica (127). Indirizzi e limitazioni alla propagazione di messaggi di propaganda elettorale avrebbero comunque potuto ricavarsi *in via interpretativa* dal già menzionato articolo di apertura della legge Mammì che è rivolto a tutto il sistema radiotelevisivo e ai privati in particolare. In quel testo si proclama e si definisce «principio fondamentale»: «l'*apertura* alle *diverse opinioni, tendenze politiche, culturali e religiose*» (128).

Ma questo appiglio non è stato evidentemente sufficiente a produrre alcun effetto regolativo, tanto che l'Ufficio di Presidenza della Commissione parlamentare di vigilanza ancora nel 1992 constatava come «le emittenti private, *in mancanza di una specifica norma di legge*, non [fossero] soggette ad alcun obbligo di disciplina in materia elettorale». Cosicché, per supplire a siffatta carenza assoluta, l'Ufficio medesimo pronunciò una singolare e patetica esortazione alle emittenti private: «considerato che nel corso della campagna elettorale il sistema radiotelevisivo acquista un più forte rilievo unitario ai fini del rispetto delle identiche regole di condotta, ... rivolge loro un appello perché le stesse [emittenti private] si attengano con proprie libere ed autonome decisioni a comportamenti di obiettività, di imparzialità e di completezza analoghi a quelli che si richiedono per il servizio pubblico» (129).

Con la legge n. 515 del 1993 — e ancor più con i provvedimenti urgenti del 1995 — la libertà e l'autonomia decisionale delle emittenti private in materia di propaganda elettorale trovano un «sistema» di limiti e regole tendenzialmente compiuto e complesso (seppur certamente non privo di incertezze e contraddizioni) e distinto dalla regolamentazione riservata al servizio pubblico. Seppure l'evoluzione in atto indica una progressiva attenuazione delle differenziazioni.

Il legislatore-Parlamento del 1993, in effetti, aveva maggiormente tenuto conto — rispetto al legislatore-governo del 1995 — del differente assetto e degli scopi tipici della radiodiffusione privata quale si è *originariamente* e *in via di fatto* sviluppata in Italia. In particolare riconosceva: la sua prevalente natura di imprenditoria commerciale finanziata in maniera preponderante attraverso il ricorso al mercato pubblicitario; la sua articolazione in reti nazionali e in una fitta ragnatela di emittenti di ambito locale, con bacini di utenza interessanti (talora quasi coincidenti con) i luoghi della competizione elettorale: collegi, circoscrizioni regionali e subregionali, come disegnati dalla vigente normativa elettorale.

Prendendo atto di un simile contesto di mercato e dei «liberi» interessi economici degli esercenti attività di diffusione radiotelevisiva (in quanto concessionari o titolari di autorizzazione), la legge n. 515 procedeva a una preliminare distinzione tra soggetti

che nel periodo cosiddetto di campagna *intendessero* trasmettere «a qualsiasi titolo» propaganda elettorale e soggetti che, viceversa, ritenessero di rinunciare a questa opportunità.

La separazione concettuale e pratica introdotta dai decreti-legge «Gambino» tra spazi *tipici* di «propaganda» che le emittenti private possono liberamente mettere a disposizione di tutti i competitori, ma *solo gratuitamente*, e più ridotti spazi di «pubblicità», forniti a pagamento agli stessi soggetti [ma per un tempo piuttosto limitato (130)], ha indubbiamente e fortemente ridimensionato l'interesse economico dei concessionari privati alla predisposizione di una pur bilanciata «programmazione elettorale». Tale prevedibile atteggiamento si è potuto constatare nella tornata elettorale regionale-amministrativa successiva all'emanazione del primo decreto-legge (n. 83 del 1995) (131).

In ogni caso, anche la più recente normativa introdotta dai decreti-legge mantiene differenziate le posizioni tra emittenti comunque interessate a diffondere propaganda e/o pubblicità elettorale ed emittenti che optano in senso contrario.

Le une sono sottoposte a una disciplina di tipo *positivo* nei termini che subito si esamineranno; le altre a una disciplina esclusivamente di tipo *negativo*, essendo vincolate al rispetto di una serie di divieti puntuali e di portata generale, che verranno considerati più avanti.

Nella prima ipotesi per i concessionari privati vige l'obbligo di mandare in onda, almeno dieci giorni prima dell'inizio del periodo di campagna elettorale e nella fascia oraria di maggiore ascolto, un adeguato comunicato sulle condizioni generali di accesso agli spazi offerti (sia gratuiti, sia onerosi) a *tutti i soggetti concorrenti*. Tali condizioni devono essere successivamente formalizzate in un apposito «codice di autoregolamentazione», depositato presso la sede legale di ciascuna emittente e a disposizione di chiunque intenda prenderne visione (132).

Il Garante ha avuto modo di segnalare (in occasione delle elezioni politiche del 1994) l'importanza di una sollecita divulgazione di queste comunicazioni preventive, in quanto esse consentono agli attori delle competizioni elettorali di avere un «quadro completo e trasparente» delle offerte provenienti dai vari media e, quindi, di poterle scegliere con consapevolezza e in condizioni di parità effettiva: con riguardo, in particolare, «alle strategie ed alle modalità di utilizzo dei fondi disponibili per la propaganda» (133) (e attualmente solo per la pubblicità).

La situazione delle emittenti locali e quella delle emittenti nazionali risultano diversamente considerate anche in relazione alla diversa natura dei soggetti interessati ad accedere alle trasmissioni di propaganda programmate dalle une e dalle altre.

I protagonisti immediati delle competizioni in ambito locale, ai diversi livelli, sono infatti, per limitarsi alle elezioni politiche: *i candidati* nei collegi uninominali per la Camera e il Senato, *le liste rigide* dei candidati nelle circoscrizioni regionali o infraregionali per la Camera, *i gruppi di candidati* in ciascuna Regione per il Senato. Si tratta, come si vede, di aree più o meno ampie che facilmente possono coincidere con bacini serviti da emittenti qualificabili come locali.

In tale complessità la «parità di condizioni» tra i competitori rischierebbe di essere vanificata. Il problema forse più arduo da risolvere è la possibilità di conciliare l'effettiva realizzazione di tale principio con l'insufficienza degli spazi «offerti» per la propaganda (e per la pubblicità) dai singoli concessionari in rapporto alla domanda potenziale. A tal fine i codici di autoregolamentazione sono tenuti ad adottare «oggettivi e idonei» criteri di selezione; non sono peraltro ammesse discriminazioni all'interno di ciascun ambito territoriale di gara (134).

A livello nazionale dovrebbe essere più agevole garantire il rispetto del principio di pari opportunità nei confronti delle forze collettive: partiti e movimenti politici. Questi, infatti, diffondono tendenzialmente messaggi generali, non indirizzati a specifiche situazioni territoriali, ma piuttosto a programmi e obiettivi politici nell'interesse prevalente per il risultato elettorale complessivo.

Senonché gli esponenti delle forze politiche, i «leaders» nazionali, ai quali è affidato il compito di diffondere i messaggi generali (di propaganda) sono normalmente anche candidati in uno o più (nelle elezioni per la Camera dei deputati) ambiti territoriali. La loro presenza esclusiva nelle varie trasmissioni di propaganda a diffusione nazionale potrebbe pertanto avvantaggiarli rispetto agli altri candidati che corrono nel medesimo collegio o nella medesima circoscrizione. Anche a questo possibile (e probabile) inconveniente i codici di autoregolamentazione devono prestare attenzione uniformandosi, ancora una volta, alle direttive impartite dal Garante (135).

Questi problemi sono diventati meno rilevanti dopo che i decreti-legge «Gambino» hanno sensibilmente ridotto, come si è già osservato, gli spazi remunerati, travolgendo la disponibilità dei concessionari ad offerte meramente gratuite. Occorre poi sottolineare come la stessa pubblicità elettorale sia stata sottoposta a vincoli di contenuto tali da scoraggiare qualsiasi offerta. I cosiddetti spot possono infatti — ai sensi dell'art. 3, 2° co., del d.l. — contenere soltanto l'«esposizione di elementi oggettivi attinenti alla denominazione del soggetto politico, al contrassegno del soggetto politico ed all'appartenenza del soggetto politico ad una determinata forza politica». Inoltre

non lievi sanzioni pecuniarie (di entità non inferiore ai 50 milioni di lire) sono comminate ai concessionari che mettono in onda pubblicità tesa a diffondere «prospettazioni informative false, scene o slogan denigratori» o ad usare «tecniche di suggestione dirette a promuovere un'immagine negativa dei competitori lesiva dei diritti della persona».

È peraltro indubbio che la maggiore severità che ispira l'attuale normativa, correttiva della precedente legge n. 515, abbia contribuito a realizzare una situazione di più sostanziale parità tra i soggetti concorrenti, sia pure al costo di una drastica riduzione degli spazi complessivamente fruibili sui media privati, soprattutto radiotelevisivi.

(122) Cfr. in proposito BETTINELLI, *L'informazione radiotelevisiva e la propaganda elettorale. La nuova disciplina contenuta nella l. n. 81 del 1993: un modello davvero definitivo?*, *DII*, 1994, 201 ss.

(123) Emblematica in proposito una pronuncia del Pretore di Roma che, chiamato a risolvere un contenzioso tra un partito politico e la società FININVEST in tema di cessione di spazi pubblicitari per la propaganda elettorale, osservava che «nessuna norma, nel nostro ordinamento [imponeva] a qualsivoglia soggetto privato l'obbligo di mantenersi neutrale nei confronti dei partiti partecipanti alle elezioni, siano esse europee o nazionali...». Il pretore stesso incidenter tantum auspicava poi un intervento del legislatore che stabilisse i principi fondamentali per la diffusione di propaganda elettorale anche da parte delle emittenti televisive private (ord. 13-6-1989, *GM*, 1989, 1083 ss.).

(124) Si tratta di una disposizione aggiunta — art. 9 bis — dalla l. n. 10 del 1985 (di conversione del d.l. n. 807 del 1984), sollecitata anche dall'evidente incongruenza tra l'espresso divieto di manifestazioni di propaganda tradizionali nei giorni sopraddetti (art. 8 della l. n. 130 del 1975) e il «silenzio» legislativo sulla liceità della più invasiva e insinuante pubblicità elettorale attraverso spots diffusi da emittenti private negli stessi giorni. In sede giurisprudenziale si erano comunque segnalate interpretazioni estensive del divieto di cui all'art. 8 della l. del 1975, tali da ricomprendere anche la propaganda elettorale televisiva in ragione appunto della sua «forza penetrante» (sent. 25-5-1983, P. Gela — con nota di PATANÈ, *Propaganda elettorale nel raggio di metri 200 dalle sezioni e trasmissioni televisive* —, *GP*, 1984, II, 299 ss.).

(125) Sulle vicende e sulla giurisprudenza della C. Cost. che hanno determinato questo processo di *liberalizzazione* dell'«etere», cfr. CARETTI, *Diritto pubblico dell'informazione*, cit., 94 ss.

(126) Laddove si afferma, tra l'altro, che «la pubblicità radiofonica e televisiva non deve offendere la dignità della persona..., non deve offendere convinzioni... ideali...» e deve «essere riconoscibile come tale...» (art. 8, 1° e 2° co.). Sul significato più generale di tali enunciati cfr. CARETTI, *Commento all'art. 8 della l. n. 223 del 1990*, in ROPPO, ZACCARIA (cur.), *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, cit., 162 ss.

(127) Art. 20, 6° co., sul quale ancora CARETTI, *Commento all'art. 20 della l. n. 223 del 1990*, in ROPPO, ZACCARIA (cur.), *Il sistema radiotelevisivo*, cit., 406. La stessa legge prevede poi *misure di sostegno* in favore di quelle emittenti locali a carattere commerciale che trasmettano quotidianamente «programmi informativi autoprodotti su avvenimenti *politici*...» (art. 23, su cui ZACCARIA, *loc. ult. cit.*, 426 ss.).

(128) Cfr. in proposito il commento di ROPPO-ZACCARIA, *loc. ult. cit.*, 28 ss.

(129) Deliberazione del 14-1-1992 (documento d'archivio).

(130) Non superiore ai 15 giorni, essendo consentiti dalla data di convocazione dei comizi elettorali fino al 31° giorno precedente la data delle elezioni (art. 3, 1° co., dei d.l. cit.).

(131) L'intervenuto mutamento di disciplina determinò la revoca da parte di pressoché tutti i media privati dell'offerta degli spazi di propaganda... non più remunerati. Sulla vicenda: E. BETTINELLI, *Par condicio*, cit., 60 ss.

(132) I «codici» adottati dai soggetti legittimati alle diffusioni radiotelevisive devono, in particolare, indicare per ciascuna emittente gestita i modi ed i tempi delle trasmissioni, [le tariffe di accesso e quelle eventuali di produzione: *prima dell'entrata in vigore dei decreti-legge sulla par condicio*], le [eventuali] condizioni di gratuità, le condizioni temporali di prenotazione, i meccanismi volti ad impedire fenomeni di accaparramento degli spazi ed a garantire *concretamente* la possibilità dell'accesso in condizioni di parità nonché l'equa distribuzione degli spazi tra tutti gli interessati... (Così nei Provvedimenti adottati dal Garante in occasione delle diverse competizioni elettorali: cfr. ad es. il Provvedimento 28-9-1995 per le elezioni comunali del 19 novembre dello stesso anno: artt. 7 e ss.).

(133) Così nel Provvedimento 16-4-1994 adottato dal Garante per le elezioni del 12-6-1994, dove si avvertiva anche che la «tempestiva trasmissione del comunicato preventivo costituisce condizione pregiudiziale di legittimità della diffusione di propaganda elettorale». La stessa clausola è contenuta anche in Provvedimenti successivi.

(134) In proposito il Garante (nel Provvedimento sopracitato per le elezioni politiche del 1994) ha consentito alle emittenti locali, in rapporto all'estensione dei rispettivi bacini di audience, di limitare le trasmissioni di propaganda ai candidati di tutti o alcuni collegi uninominali o alle liste della circoscrizione o delle circoscrizioni (e/o ai soli gruppi di candidati della regione o delle regioni), con espressa indicazione — nei codici di autoregolamentazione — dell'«oggettivo idoneo criterio di selezione» adottato. Le emittenti locali potevano inoltre mandare in onda nel territorio da esse servito trasmissioni differenziate «al solo fine di rendere disponibili più spazi di propaganda e di interessare un maggior numero di collegi uninominali».

(135) Secondo il Provvedimento più volte menzionato, per rispettare la garanzia della «par condicio» le emittenti nazionali che intendevano assicurare l'accesso anche ai candidati, dovevano «tener conto... delle possibili diverse valenze delle candidature» considerando le diverse situazioni. Può sussistere, infatti, il caso del candidato in un collegio uninominale della Camera che si presenti anche in una lista della circoscrizione elettorale che comprende il collegio stesso, nonché in ulteriori liste sotto il medesimo contrassegno in altre due circoscrizioni elettorali. Oppure può darsi il caso del candidato che concorre soltanto in tre circoscrizioni in altrettante liste con il medesimo contrassegno...

Nel primo caso «è necessario» rispettare il principio di parità nei confronti sia di tutti i candidati dello stesso collegio uninominale, sia dei candidati inclusi in tutte le liste delle circoscrizioni in cui concorre il candidato nel collegio uninominale; se poi tali candidati competono essi stessi in altri collegi uninominali della stessa circoscrizione (o sono anche presenti in liste di altre circoscrizioni), il principio suddetto deve essere rispettato anche nei confronti di tutti i candidati presenti in tali ambiti e così via progressivamente. Nel secondo caso si procede secondo analoghi criteri di garanzia di pari opportunità, che i codici di autoregolamentazione devono espressamente stabilire.

Il Garante, in una lettera di risposta a una richiesta di chiarimenti sull'applicazione di siffatte regole-rompicapo per le elezioni europee, ha ulteriormente precisato che «ove il sistema elettorale che regola una specifica competizione renda particolarmente difficoltoso, in relazione all'ambito di diffusione di un determinato mezzo comunicativo, il rispetto del principio di parità nei confronti della cerchia dei candidati in diretta competizione tra di loro, è possibile per tale mezzo limitare gli spazi di propaganda alle liste ovvero ai partiti o movimenti politici,

non essendovi alcun obbligo di legge in senso contrario. Ciò, per quanto concerne le emittenti radiotelevisive, vale tanto per le trasmissioni da esse prodotte e gestite quanto per gli spazi ceduti, a fini di propaganda, ai soggetti interessati». Ha anche sottolineato come sia «ovvio che una lista possa essere rappresentata da un candidato... e che anche in tal caso il problema del rispetto della parità rimane limitato alle altre liste concorrenti, senza doversi estendere a tutti i diversi candidati in competizione e *ciò sempreché il candidato che interviene in rappresentanza della lista non faccia in alcun modo propaganda individuale per sé medesimo...*».

9. *Informazione, propaganda e pubblicità elettorale sulla stampa.*

Radio-televisioni e stampa possono indubbiamente essere accomunate da un punto di vista *finalistico*: sono comunque strumenti irrinunciabili per la libera espressione del pensiero. Nel primo caso essa è affidata alla combinazione di immagini mobili e parole; nel secondo si risolve con la pubblicazione di scritti e immagini fisse. Ciò detto, è del pari evidente la diversità e l'intensità di «impatto» delle due forme di comunicazione (136), tali da giustificare una loro differente considerazione anche nella disciplina delle campagne elettorali. E tali da imporre che questa, relativamente ai quotidiani e ai periodici, si informi a criteri di *massima prudenza e minima interferenza* con il libero esercizio di un'attività assolutamente protetta dalla Costituzione.

Per la stampa non possono dunque valere quelle minuziose prescrizioni (su cui *infra*) disposte dai decreti-legge del 1995 nei confronti dell'emittenza pubblica e privata, indirizzate ad evitare infiltrazioni propagandistiche nelle trasmissioni di informazione e di intrattenimento ed a assicurarne l'obiettività e la neutralità rispetto ai competitori. Ai giornalisti e ai direttori responsabili di quotidiani o periodici la normativa in esame richiede in periodo elettorale soltanto il rispetto del «codice deontologico» adottato dall'Ordine dei giornalisti medesimi. Il quale viene all'uopo *semplicemente esortato* ad istituire «un apposito organo competente per l'accertamento delle violazioni del codice deontologico», formato «eventualmente» anche da magistrati (137).

Se l'informazione elettorale sulla stampa *nel periodo protetto* non è, formalmente e sostanzialmente, gravata da limiti particolari — cosicché essa permane come normale manifestazione del libero esercizio del diritto di cronaca (politica) —, la predisposizione e l'organizzazione facoltativa di *spazi extraredazionali* dedicati alla propaganda (gratuita) e alla pubblicità (a pagamento) sono viceversa soggetti alle medesime regole *modali* previste (e illustrate nel precedente paragrafo) per le emittenti televisive private.

Le ragioni di tale uniformità regolativa si fondano probabilmente sul riconoscimento che, al di là delle differenze già messe in luce, i due tipi di media sono pur sempre componenti necessarie di un *unico sistema* nel quale assolvono funzioni complementari: la tempestività, la velocità, la circolarità e la fugacità dei messaggi diffusi via etere possono trovare alla fine un luogo di stabilizzazione e, dunque, di maggiore visibilità e di più capace memoria nella carta stampata.

Per questi aspetti l'inevitabile (e almeno teoricamente virtuosa) interferenza tra i media dei due tipi potrebbe avere in futuro un significativo riscontro anche sul piano della libera iniziativa economica, se si affermerà la tendenza alla costituzione di imprese editoriali miste o *multimediali*, alle quali lo stesso legislatore, come è noto, ha prestato pur fugace attenzione nelle disposizioni anticoncentrazionistiche contenute nella legge n. 223 del 1990 (138). La stessa legge estende poi a *telegiornali* e *giornali radio* le norme sulla registrazione dei giornali e periodici di cui alla legge sulla stampa n. 47 del 1948 (139).

Oltre a ciò, certamente rileva che anche la stampa, quotidiana e periodica, è alimentata dallo stesso mercato di pubblicità a cui si rivolgono tutti i media, seppure in modo affatto squilibrato (140). In periodo elettorale tale mercato *potenzialmente* si apre a nuovi committenti e anche la stampa può beneficiare pro quota di nuove risorse. Le quali, peraltro, risultano sensibilmente ridotte in seguito alle restrizioni di contenuto e ai vincoli introdotti dai decreti-legge «Gambino» in adesione al principio di «par condicio». In particolare, ha provocato un notevole restringimento dell'area di mercato la suddivisione degli spazi extraredazionali in *propaganda*, che può essere «offerta» *esclusivamente* a titolo gratuito (e attraverso forme prestabilite), e *pubblicità* a pagamento (ma — come si è visto — essa è consentita soltanto nell'intervallo tra la data di indizione delle elezioni e l'inizio della campagna elettorale in senso stretto).

Proprio questi *ulteriori* limiti hanno di fatto comportato nelle elezioni del 1995 una drastica contrazione della disponibilità degli editori (anche e soprattutto) della stampa ad aprire le loro pagine alle comunicazioni dirette degli attori politici (141).

In ogni caso occorre ricordare che la nuova normativa mantiene per le testate giornalistiche, eventualmente interessate a distribuire spazi di propaganda gratuiti, l'obbligo (già stabilito nella l. n. 515) di sottostare a quei principi e criteri di parità di condizioni e di massima trasparenza ormai noti. Pertanto anche gli editori di quotidiani e di periodici hanno «facoltà» di adottare «codici di autoregolamentazione», che devono essere messi a disposizione di quanti intendano prenderne visione, per poter, tra l'altro, accertare se *tutti i soggetti competitori* siano stati messi nella condizione di fruire degli spazi offerti senza pregiudizio per alcuno.

I compiti di ulteriore definizione delle regole suddette, la loro attuazione e la vigilanza per l'osservanza delle medesime sono demandati al Garante (142).
Al pari delle emittenti, anche per la stampa vige la distinzione tra organi a diffusione locale e organi a diffusione nazionale. Con riferimento alle elezioni politiche del 1994, essa era funzionale a individuare e *graduare* le varie categorie di soggetti interessati ad accedere agli spazi destinati alla propaganda: i singoli candidati, nel primo caso, e le forze collettive nel secondo (143).
Ove la domanda di tali spazi avesse ecceduto l'offerta decisa dalle singole testate, queste dovevano uniformarsi a metodi di *selezione obiettiva*, adeguatamente pubblicizzati, che comunque non discriminassero all'interno dei luoghi della competizione. Pressoché tutte le testate adottarono, nell'ipotesi di un eccesso di domanda, il criterio della «riduzione proporzionale degli spazi richiesti».
All'epoca, la legge n. 515 riconosceva al Garante anche il potere di stabilire i criteri per la fissazione delle tariffe a carico degli inserzionisti politici. Fermo restando il principio-limite della «condizione di miglior favore praticata» a un soggetto, la quale si estendeva automaticamente a tutti gli altri (144), la determinazione delle tariffe era lasciata, *entro limiti di valore precostituiti in termini percentuali*, all'autonomia di ciascuna testata: in rapporto alle proprie «politiche tariffarie», tenuto conto delle «differenze strutturali delle varie scale tariffarie» esistenti nel mercato pubblicitario relativo alla stampa, nonché della diversa tipologia dei messaggi pubblicitari abituali. La previsione di tali limiti comportò, quanto meno apparentemente, un sensibile sconto rispetto ai normali prezzi di mercato (145).
Siffatti criteri tariffari si applicano ora esclusivamente alle forme pubblicitarie, come definite dai decreti-legge «Gambino» e ammesse soltanto per un arco di tempo assai ristretto (146).
Infine i Provvedimenti si preoccupano di prescrivere la chiara riconoscibilità dei messaggi di propaganda e di pubblicità elettorale (147), oltre a ribadire per quest'ultima forma i limiti di contenuto già noti (148).
A presidio di questo sistema di regole, e per assicurare il «preminente interesse alla trasparenza ed alla correttezza della competizione elettorale», sono attribuiti al Garante poteri di vigilanza e di intervento che verranno considerati *infra*.

(136) In termini molto semplici si è osservato: «La televisione entra in tutte le case, raggiunge 25 milioni di persone, i telegiornali sono qualcosa che arriva a tutti, quasi indipendentemente dalla loro volontà. È vero che si può scegliere tra una rete e l'altra, ma mi pare che il tentativo sia quello di uniformare pubblico e privato per raggiungere un'informazione controllata e omogenea. I giornali, invece, sono in edicola, bisogna andarli a comprare, scegliere proprio quello, pagare, poi decidere cosa leggere: i lettori saranno al massimo dieci milioni, e non tutti, penso seguono la politica» (Demattè in un'intervista resa a De Gregorio, *«Per i giornali sarebbe censura»*, in *La Repubblica*, 26-1-1995).
(137) I quali — secondo quanto dispone l'art. 9 dei d.l. cit., da cui sono tratte le proposizioni riportate nel testo — devono comunque rivestire qualifica «non inferiore a magistrato di Corte di Cassazione, anche a riposo, o equiparata, e, se in servizio, devono essere autorizzati dal Consiglio superiore della magistratura o dagli altri organi competenti».
Una simile *sollecitazione* è stata peraltro respinta dall'Ordine dei giornalisti che ha preferito assumere il più generico impegno di costituire «un Comitato per la correttezza e la lealtà dell'informazione che vigili in permanenza sull'attuazione della *Carta dei doveri del giornalista*» (adottata l'8-7-1993). In proposito e sulle reazioni dei giornalisti alle *esortazioni* dei decreti-legge in esame, cfr.: *Sulla «par condicio» critica costruttiva*, in *OG-informazione*, n. 2, marzo-aprile 1995.
(138) La quale — all'art. 15, 1° co., *letto in maniera positiva* — consente che i soggetti economici che controllano giornali quotidiani con tiratura annua superiore all'8 per cento (ma inferiore al 16 per cento) possano ottenere (non più di) una concessione televisiva in ambito nazionale. Se la tiratura è inferiore all'8 per cento le concessioni televisive che si possono conseguire sono (non più di) due. Cfr. in argomento il *Commento* di Lanzillo, in Roppo, Zaccaria (cur.), *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, cit., 312 ss.
(139) Art. 10, 1° co., l. cit.
(140) Se è vero — come ha sottolineato il *Garante*, nella sua relazione al Parlamento sullo stato dell'editoria nel 1993 — che la stampa nello stesso anno ha perduto il 6 per cento di pagine pubblicitarie (la diminuzione è sensibilmente più accentuata per i giornali locali); mentre le diverse reti televisive hanno complessivamente aumentato del 5 per cento i tempi di emissioni pubblicitarie.
(141) Con riferimento non soltanto — come era prevedibile — alla propaganda gratuita, ma alla stesse forme pubblicitarie onerose, soggette — come si è detto — a puntuali (e reputati eccessivi) limiti di contenuto, giacché le medesime possono essere utilizzate semplicemente per l'«esposizione di elementi oggettivi attinenti alla denominazione del soggetto politico, al contrassegno del soggetto politico ed all'appartenenza del soggetto politico ad una determinata forza politica» (art. 3, 1° co.). Gli organi di stampa che accettassero di pubblicare «prospettazioni informative false, scene o slogan denigratori o che usino tecniche di suggestione dirette a promuovere un'immagine negativa dei competitori lesiva dei diritti della persona» (art. 3, 2° co.) subirebbero non lievi sanzioni pecuniarie (non inferiori ai 50 milioni di lire) (art. 14, 2° co.). Sul generalizzato e immediato atteggiamento di chiusura degli editori di giornali in seguito alla sottrazione della propaganda al *mercato* pubblicitario cfr. E. Bettinelli, *Par condicio*, cit., 60 ss.
(142) Cfr. art. 4 dei d.l. cit. Si veda ad esempio il Provvedimento emanato il 22-3-1995 (integrativo e correttivo del precedente del 14 marzo 1995, che si uniformava alla l. n. 515 del 1993) e relativo alle elezioni amministrative e regionali del 23-4-1995 (*G.U.* 22-3-1995, n. 68). Dalla combinazione dei due testi si ricavano *regole modali* (quali: l'obbligo di preventiva, adeguata e tempestiva comunicazione circa le condizioni che consentano a *tutti* i soggetti interessati di prenotare e fruire degli spazi di propaganda *gratuiti*; e che, proprio per assicurare il conseguimento di tale obiettivo, siano idonee ad impedire fenomeni di accaparramento; la facoltà per gli editori di quotidiani e periodici di adottare «codici di autoregolamentazione» — con l'onere di renderli accessibili a tutti gli interessati — al fine di assicurare la più ampia pubblicità delle condizioni per la fruizione degli spazi gratuiti...).
(143) Infatti gli editori di testate locali e assimilate (quali le

edizioni o le pagine locali di testate a diffusione nazionale) erano tenuti ad assicurare *in condizioni di parità* l'accesso agli spazi destinati alla propaganda (ancora onerosa) ai candidati ed alle liste concorrenti alla Camera dei deputati, nonché ai candidati e gruppi di candidati concorrenti al Senato, nell'area di diffusione delle testate medesime. Gli editori di testate a diffusione nazionale erano, dal canto loro, tenuti ad assicurare, uniformandosi sempre a criteri di parità, l'accesso agli spazi di propaganda ai partiti ed ai movimenti politici.

(144) Ogni editore era tenuto a far verificare in modo documentale ai vari soggetti competitori che lo avessero richiesto le condizioni di accesso praticate nei confronti di altri interessati, esibendo in particolare i listini in vigore per la cessione dell'ordinaria pubblicità sulla base dei quali erano state determinate le tariffe degli spazi di propaganda elettorale (art. 5, 5° co., del primo Prov. cit.).

(145) Il Garante dispose che le tariffe per la propaganda non potessero eccedere il limite «rappresentato dal valore più alto tra il 50 per cento della tariffa massima e l'80 per cento della tariffa minima vigenti, per le diverse categorie di pubblicità [escluse quelle editoriali], sulla testata medesima». Per le testate che praticavano un'unica tariffa tale limite era pari al 60 per cento della tariffa medesima. Ovviamente le tariffe variavano a seconda dei diversi giorni della settimana e in rapporto alla collocazione-impaginazione del messaggio (art. 5, 1°, 2°, 3° co. del *Prov. ult. cit.*). In Provvedimenti successivi le aliquote sono peraltro diminuite.

(146) Che è quello — come si è più volte ricordato — compreso tra la data di convocazione dei comizi elettorali e il trentunesimo giorno antecedente le votazioni. Nella prima applicazione del primo decreto-legge «Gambino» (n. 83 del 1995), per la campagna relativa alle competizioni elettorali regionali e amministrative del 23-4-1995, il Garante non ha potuto concretamente intervenire in materia tariffaria, per l'avvenuto decorso dei termini utili.

Tale potere è stato comunque esercitato in occasione delle campagne per le votazioni referendarie dell'11-6-1995. E il Garante ha sostanzialmente confermato il metodo e i criteri formali (soprattutto a garanzia della pari opportunità) già definiti e sperimentati per la propaganda e pubblicità elettorale relative alle elezioni politiche del 1994. Ma ha anche abbassato di circa il 10 per cento i valori-limite cui ciascuna testata doveva fare riferimento per la determinazione del prezzo degli spazi offerti (cfr. i Provvedimenti rispettivamente del 12-4-1995 e del 13-5-1995).

(147) Deve inoltre essere indicato il loro autore. Agli editori è poi richiesto di acquisire il consenso del beneficiario dei messaggi propagandistici e pubblicitari, quando questi siano commissionati da sindacati, organizzazioni di categoria o associazioni varie. Il consenso del singolo candidato si considera presunto quando i committenti siano il rispettivo partito o la lista (o gruppo di candidati) di appartenenza (art. 21 *Prov. cit.*).

(148) Anche prima dell'entrata un vigore dei decreti-legge sulla «par condicio» il Garante — in attuazione dell'art. 2 della l. n. 515 del 1993 — aveva bandito la pubblicità consistente in «slogan positivi o negativi, di foto o disegni, di inviti al voto non accompagnati da adeguata, ancorché succinta, presentazione politica dei candidati e/o di programmi e/o di linee ovvero da una critica motivata nei confronti dei competitori» (art. 6 Prov. 26-1-1994).

10. *La «correttezza» dell'informazione nelle campagne elettorali: i doveri di imparzialità e di obiettività. I limiti di contenuto alla diffusione dei messaggi propagandistici e pubblicitari.*

Si è già osservato come le manifestazioni del pensiero politico nel «periodo protetto» — che si apre con la convocazione degli elettori alle urne — vengano dai decreti-legge «Gambino» classificate in *informazione elettorale, propaganda, pubblicità.* E si è già considerato come per ciascuna espressione sia prevista una collocazione *tipica* ed *esclusiva*, specificamente regolamentata.

Siffatta sistemazione comporta, in particolare, che l'informazione (televisiva) possa qualificarsi tale solo se risponde a certi canoni di correttezza; altrimenti si configura come *propaganda*. D'altra parte, la propaganda è lecita solo in quanto sia diffusa nelle forme tassative individuate dal legislatore (*tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, conferenze* ecc.).

«Altre forme di propaganda elettorale» sono bandite. Gli stessi decreti utilizzano questa categoria residuale e *negativa* per includervi i comportamenti *non ammessi* (perché non imparziali) degli operatori televisivi di emittenti pubbliche e private, indistintamente (art. 6).

Da qui la puntuale enumerazione e *razionalizzazione* di una serie di divieti innanzi contenuti in fonti diverse e di diversa natura: la legge n. 515 del 1993, le delibere della Commissione parlamentare di vigilanza sulla Rai-tv, i primi Provvedimenti emanati dal Garante (149). Oltre a queste fonti normative (pur di differente valore ed efficacia) se ne segnalano altre di carattere prettamente *convenzionale.* È il caso del *protocollo d'intesa* tra RAI e FININVEST sottoscritto il 18-2-1994, nell'imminenza delle elezioni politiche del 27 marzo, dopo un appello alla correttezza rivolto a tutte le emittenti dal Presidente della Repubblica, dai Presidenti delle Camere e dallo stesso Garante (150).

È sulla scorta di questi «precedenti» che i decreti-legge formulano una minuta casistica dei comportamenti o atteggiamenti televisivi inammissibili, in quanto denotino attitudine a discostarsi dalle regole di correttezza, lealtà, imparzialità. Così: le indicazioni di voto da *chiunque* fornite anche in modo indiretto nel corso di programmi televisivi; i tentativi di influenzare «anche in forma surrettizia» le libere scelte degli elettori (anche attraverso tendenziose composizioni della programmazione); la lesione della parità di trattamento dei soggetti politici presenti nelle trasmissioni di intrattenimento su argomenti economici, politici e sociali (151); la non equilibrata selezione del pubblico che partecipa alle stesse trasmissioni, cioè senza rispettare il pluralismo delle diverse posizioni dibattute (152); la concessione di spazi nei programmi di informazione (anche non elettorale) a soggetti politici o loro esponenti, quando ciò non sia richiesto dall'esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione... (153).

Una simile specificazione è stata, assai probabilmente, motivata dalle difficoltà di assestamento del «nuovo» sistema politico italiano e dall'esasperazio-

ne del conflitto tra opposti schieramenti, a tal punto da sconsigliare il conferimento al Garante per la radiodiffusione e l'editoria di un più autonomo potere di valutare, magari empiricamente, le ipotesi di mancata correttezza e imparzialità. Le quali si è pertanto preferito irrigidire in precetti normativi, forse anche per rafforzare l'autorità dello stesso organo di garanzia (154).

È bene in ogni caso sottolineare come gran parte dei *comportamenti imposti* dalla vigente disciplina agli operatori radiotelevisivi nel corso delle campagne elettorali trovi un più generale fondamento nelle prescrizioni sulla deontologia della professione giornalistica, le quali possono dunque porsi come utile parametro per valutare la ragionevolezza delle ipotesi appena menzionate.

In proposito certamente rilevano le impegnative enunciazioni della legge sull'ordinamento della professione di giornalista (n. 69 del 1963) (155), l'elaborazione-interpretazione giurisprudenziale dei *principi-limiti* che devono guidare l'attività dei giornalisti (156), fino ai più recenti approcci di autoregolamentazione da parte degli stessi giornalisti, le cui associazioni hanno sottoscritto la «Carta dei doveri del giornalista» (8-7-1993), informata a principi e concetti non troppo distanti da quel «decalogo» della Cassazione appena ricordato e a suo tempo assai contestato (157). Nella stessa prospettiva si colloca la «Carta dell'informazione e della programmazione a garanzia degli utenti e degli operatori del servizio pubblico», adottata nel marzo 1995 dal Consiglio di Amministrazione della RAI.

Anche in questo caso i destinatari dell'informazione risaltano come i soggetti principali meritevoli di tutela. Tanto più in quanto si reputa che il mezzo televisivo per le sue caratteristiche esprima una «doverosità sociale». E il servizio pubblico, data la sua natura, è chiamato ad assumere obblighi puntuali nel «garantire un prodotto *imparziale e corretto*» (158), specialmente nelle trasmissioni a caratterizzazione politica (159).

L'imparzialità è tradizionalmente «misurata» soprattutto da un'equilibrata, ma inevitabilmente controversa assegnazione di tempi e spazi a tutti i soggetti competitori (160). La correttezza dovrebbe essere invece valutata in rapporto alla capacità e volontà di giornalisti e conduttori radiotelevisivi di astenersi da atteggiamenti «faziosi» (161).

Come si è più volte messo in rilievo, l'affermazione dei sopraddetti principi e criteri non è fine a se stessa; bensì è diretta a salvaguardare il diritto e l'interesse degli elettori a una rappresentazione formalmente e sostanzialmente *non clamorosamente* distorta o falsificata della diversità di ciascuna forza politica concorrente e dei rispettivi candidati. Altrimenti il presupposto-obiettivo della *genuinità* del voto verrebbe meno.

È sempre in questa prospettiva che i decreti-legge hanno inteso contenere le manifestazioni propagandistiche e pubblicitarie palesemente *subdole, denigratorie, suggestive*.

Neppure in questo limite — esplicitato nell'art. 3, 2° co. — può ravvisarsi una novità. Esso è piuttosto la razionalizzazione di statuizioni di origine giurisprudenziale. Basti ricordare una pronuncia della Cassazione a censura del *gratuito e immotivato discredito* nei confronti degli avversari politici, laddove si avverte che «nelle competizioni politiche è lecito, in quanto rientra nell'esercizio dei diritti di libertà garantiti a tutti i cittadini dalla Costituzione, criticare, disapprovare anche con espressioni e toni aspri, fatti e comportamenti degli avversari»; ma — si precisa — «*si trascende... dai limiti dell'esigenza dell'affermazione delle idee proprie e di quelle del partito ed il confronto o il contrasto diventano un pretesto, quando l'attribuzione agli avversari politici di episodi e fatti comporti disistima in pubblico...*» (162).

Del pari il Garante nel suo primo Provvedimento di attuazione della legge n. 515 del 1993 (163) adottava formule significativamente assai simili a quanto disposto da varie fonti comunitarie e di autodisciplina pubblicitaria, volte a definire e a vietare la pubblicità ingannevole o indebitamente comparativa. Egli in particolare dichiarava non ammissibili le comunicazioni *meramente pubblicitarie*; cioè quelle sostanzialmente prive o estremamente povere di qualità informative, improntate su di una eccessiva «spettacolarizzazione» o su «scene artificiosamente accattivanti» o su un'assoluta carenza di «genuinità» nella presentazione di fatti o notizie o su «inviti al voto» fini a se stessi; o, ancora, improntate sulla raffigurazione degli avversari in termini assolutamente negativi, mediante l'adozione di tecniche di suggestione rivolte appunto a suscitare negli spettatori sentimenti di ripulsa (164).

In vistosa contraddizione con l'esigenza di accordare una *sostanziale* e *generale* protezione agli elettori, affinché essi si possano formare opinioni libere e consapevoli (e dunque non imposte attraverso messaggi *subdoli, aggressivi, ingannevoli* da chiunque e attraverso qualsiasi mezzo propagati), la legge n. 515 del 1993 (art. 2, 3° co.), il primo decreto-legge «Gambino» (n. 83 del 1995, all'art. 18) e le conseguenti disposizioni attuative del Garante riservavano una «zona *assolutamente* franca» agli organi ufficiali di stampa e radiofonici di partiti e movimenti politici, cui era consentito di derogare ai sopraddetti divieti, pur posti a salvaguardia degli elettori e non tanto delle forze in competizione. Solo con il secondo-decreto «Gambino» si è provveduto ad eliminare una tale incoerenza interna: la propaganda e la pub-

blicità politiche ed elettorali «contenenti prospettazioni informative false, scene o slogan denigratori o che usino tecniche di suggestione dirette a promuovere un'immagine negativa dei competitori lesiva dei diritti della persona» risultano, ora, *sempre* e *comunque* vietate (165).

Contro l'impostazione di una tale disciplina, che indubbiamente risente di una notevole valenza pedagogica, sono state espresse diffuse perplessità soprattutto da parte di quanti insistono nel sottolineare che la «libertà di propaganda rientra nella libertà di manifestazione del pensiero» e pertanto «incontra... soltanto i limiti che valgono per questa e che derivano dalla garanzia di altri valori costituzionali come l'onore, la riservatezza, l'ordine pubblico e simili» (166).

Sempre nella prospettiva di difendere l'elettore da indebite forme di pressione surrettizia, i decreti-legge hanno infine ridisciplinato con accentuato rigore il ricorso ai sondaggi elettorali (l'esito dei quali non può essere reso pubblico nei 20 giorni che precedono le votazioni), non tanto per garantirne la *tendenziale* obiettività (167), quanto per prevenirne un uso improprio. All'uopo — dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino all'ultimazione delle operazioni di voto — è inibito qualsiasi invito al pubblico o a singole persone ad esprimere le proprie preferenze politiche ed elettorali attraverso contatti telefonici, postali (o in altra forma) direttamente con le emittenti televisive, pubbliche e private, e con la stampa. Né è ammessa la trasmissione o la pubblicazione di dati acquisiti ricorrendo a metodologie così approssimative (168).

(149) Il primo Provvedimento del Garante in cui si precisano le regole di imparzialità, correttezza e lealtà per l'informazione diffusa dalle emittenti *private* (per quelle pubbliche interviene direttamente la Commissione parlamentare di vigilanza) risale al 26-1-1994 per le elezioni politiche del 1994. È poi seguito il più organico Provvedimento 16-4-1994 in occasione delle elezioni europee e amministrative del 12 giugno dello stesso anno.

(150) Il documento, redatto in quattro articoli, invitava i giornalisti e conduttori di programmi informativi ad evitare «le ambiguità degli accostamenti accattivanti o delle tendenziose supposizioni e ogni altra forma di comunicazione surrettizia o deformante anche per l'omissione di particolari o di circostanze rilevanti per l'esatta rappresentazione dei fatti»; la quale «nella loro evidenza cronachistica va tenuta chiaramente separata dalle valutazioni e dal commento sui medesimi». Per quanto concerne poi le interviste, «le domande poste dal conduttore della trasmissione debbono essere formulate in termini chiari, non faziosi né tendenziosi, nel rispetto dell'interesse pubblico alla miglior comprensione delle diverse posizioni dei soggetti competitori». Oltre a ciò: «deve evitarsi qualsiasi condizionamento e artificio per finalità di spettacolarizzazione o di *audience*...». Altre regole si occupavano del contesto delle trasmissioni di confronto o d'opinione, che prevedono la presenza del pubblico (disciplinata in modo «da realizzare la parità numerica dei simpatizzanti dei diversi protagonisti che dovranno essere indicati dai protagonisti medesimi...»). «Nel rispetto dell'interesse degli spettatori il pubblico dovrà partecipare alla trasmissione senza dare segni manifesti di approvazione o dissenso»; e «il conduttore deve far sì che il pubblico non finisca per assumere il ruolo simbolico e improprio di un tribunale giudicante o di protagonista della trasmissione» (*passim*). Il documento, corredato da commenti anche critici, è pubblicato in *OG-Informazione*, 1994, n. 1, gennaio-febbraio).

(151) Negli ultimi cinque giorni della campagna elettorale tali trasmissioni sono ammesse soltanto se ad esse siano invitati a condizioni paritarie esponenti di tutti i soggetti politici concorrenti (art. 6, 2° co., d.l. cit.).

(152) Grava sui conduttori delle suddette trasmissioni l'obbligo di curare che il pubblico mantenga un contegno congruente (art. 6, 3° co., d.l. cit.).

(153) Tutte le ipotesi riportate nel testo sono contemplate nell'art. 6 del d.l. cit. Il dettaglio delle formulazioni può risultare eccessivo e talora perfino umoristico, laddove, ad esempio, si precisa che «non si considera presenza in trasmissione», e dunque non viola la «par condicio», la «ripresa di soggetti politici o loro esponenti nel corso di una telecronaca o di un programma di intrattenimento ove tale ripresa sia occasionale, non ripetuta e tecnicamente non evitabile senza pregiudizio dell'integrità della trasmissione e comunque rimangano esclusi interventi personali o citazioni dei soggetti medesimi» (4° co.).
Ad evitare il rischio di surrettizie infiltrazioni propagandistiche, dalla data di convocazione dei comizi elettorali (e fino alla chiusura delle operazioni di voto) i decreti-legge vietano la c.d. «propaganda istituzionale» ad opera di tutte le pubbliche amministrazioni anche se essa è inerente alla loro attività. Sono consentite soltanto le «attività di comunicazione effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle... funzioni» delle amministrazioni medesime (art. 7).

(154) Sull'impostazione «tassativa» dei decreti-legge ha certamente influito anche l'irrisolta questione del *duopolio* RAI-FININVEST nel sistema radiotelevisivo e dei collegamenti più o meno organici di questo gruppo con protagonisti politici. Sul punto cfr. BETTINELLI, *Par condicio*, cit., 96.

(155) Laddove si riconosce che la libertà di informazione e di critica («diritto insopprimibile») è «*limitata* dall'osservanza delle norme di legge dettate a *tutela della personalità altrui*»; e che è «obbligo inderogabile» dei giornalisti «il rispetto della *verità sostanziale dei fatti*» (art. 2, 1° co.).

(156) Merita di essere ricordata soprattutto la tanto discussa e controversa sentenza della Corte di Cassazione che nel 1984, pretendendo di riassumere e sistemare i capisaldi della propria giurisprudenza sulla questione, enunciò una sorta di tavola deontologica per i giornalisti valevole per tutte le situazioni. Secondo la Suprema Corte le «tre condizioni» che rendono legittimo il diritto di informare sono: *l'utilità sociale dell'informazione, la verità oggettiva o putativa* («se frutto di un serio e diligente lavoro di ricerca»), *la forma civile dell'esposizione dei fatti e della loro valutazione*. In particolare, il rispetto della *verità dei fatti* verrebbe meno «quando, pur essendo veri i singoli fatti riferiti, siano dolosamente o anche colposamente taciuti altri fatti, tanto strettamente ricollegabili ai primi da mutarne completamente il significato». La loro esposizione, per essere «civile», non deve risultare «eccedente rispetto allo scopo informativo da conseguire, [ma] improntata a serena obiettività, almeno nel senso di escludere il preconcetto intento denigratorio...». La valutazione critica dei medesimi deve, inoltre, essere «improntata a leale chiarezza». Viene meno ai suoi doveri il giornalista che ricorre «al sottinteso sapiente, agli accostamenti suggestionanti..., al tono sproporzionatamente scandalizzato e sdegnato o comunque all'artificiosa e sistematica drammatizzazione con cui si riferiscono notizie neutre..., alle vere e proprie insinuazioni...» (Cass. civ., sez. I, 18-10-1984, n. 5259, *DII*, 1985, 143 ss., con osservazioni critiche, tra gli altri di FOIS, *Il c. d. decalogo dei giornalisti e l'art. 21 Cost.*, *ivi*, 152 ss.).

(157) Allora le associazioni dei giornalisti protestarono contro

«la pretesa di stabilire a tavolino il grado di utilità sociale dell'informazione, il suo accostamento ad *una* "verità"...» (così in un documento approvato il 7-11-1984 e riprodotto in *Garanzie costituzionali e libertà di stampa*, quaderno edito dalla Federazione Nazionale della Stampa, I, 1984).

Quasi dieci anni dopo le stesse associazioni nel documento citato nel testo hanno enunciato principi e regole (espressamente definiti come «integranti lo spirito» delle norme fondamentali della legge sull'ordinamento professionale dei giornalisti) di non minore significato e valore. Rilevano, in particolare, l'impegno del giornalista a rispettare «il diritto all'informazione di *tutti* i cittadini», ricercando e «salvaguardando *sempre* la verità sostanziale dei fatti». In un tale contesto «la responsabilità del giornalista verso i cittadini prevale sempre nei confronti di qualsiasi altra» e non può essere subordinata *neppure agli interessi dell'editore*. Quanto ai *doveri di imparzialità*, essi si realizzano nella cura: di non «omettere fatti o dettagli essenziali alla completa ricostruzione dell'avvenimento» (evitando anche di «forzare il contenuto degli articoli o delle notizie», nei titoli, nei sommari, nelle didascalie...); di «non discriminare nessuno... per le sue opinioni politiche»; di «garantire opportunità di replica» a chi subisce accuse che possono danneggiarne la reputazione o la dignità; di tener distinti «con chiare indicazioni» i messaggi pubblicitari o promozionali dai testi giornalistici (rendendo riconoscibili i primi rispetto ai secondi), in modo che i cittadini ricevano *un'informazione corretta*.

(158) In tale documento — che in notevole parte riprende i «principi etici del giornalismo» contenuti nella risoluzione adottata dal Consiglio d'Europa l'1-7-1993 (atto n. 1003, *DII*, 1995, 181 ss.) — si precisa che l'imparzialità non riguarda soltanto l'informazione, ma tutti i generi editoriali: «Ogni operatore della RAI ed ogni collaboratore, qualunque sia il campo della sua attività (...), deve sentirsi impegnato a rappresentare la realtà in tutti i suoi aspetti e nelle sue varie interpretazioni con il massimo di *correttezza, completezza e obiettività*, sapendo che soltanto in questo modo si formerà nel Paese una opinione pubblica informata e democratica, in grado di concorrere responsabilmente al suo sviluppo civile» (in *Carta dell'informazione e della programmazione a garanzia degli utenti e degli operatori del servizio pubblico*, edita dalla RAI, 1995, 7 ss.; l'opuscolo contiene anche la *Carta dei doveri del giornalista*, citata nella nt. precedente).

(159) Si afferma, tra l'altro, che a tutte le forze «variamente espressive della società» occorre assicurare «presenze significative ed equilibrate, che tengano, però, anche conto della rappresentatività dei singoli soggetti». Inoltre: nei limiti del possibile è bene riferire la posizione di tutte le parti, soprattutto in periodo elettorale; l'eventuale partecipazione del pubblico a determinate trasmissioni deve essere improntata al criterio dell'imparzialità; è opportuno non qualificare i sostenitori di contrapposte formazioni «con termini che possano apparire negativi» («per esempio, non saranno definiti "post-comunisti" i sostenitori del PDS o "ex-fascisti" quelli di Alleanza Nazionale«). Il documento indica anche i criteri operativi per la selezione e la trattazione delle notizie, affinché l'informazione della RAI sia «la più accurata e garantita possibile». Gli editoriali di ciascuna testata devono essere «chiaramente distinti dai servizi informativi e non possono comunque privilegiare opinioni di parte» («anch'essi debbono riflettere un equilibrato pluralismo nella lettura dei fatti dell'attualità politica: il modello che si suggerisce è quello delle news-analysis»). Infine, si stabilisce l'incompatibilità dei giornalisti RAI con l'attività di commentatori politici in quotidiani o periodici o, peggio, di addetti stampa di organizzazioni politiche.

(160) In proposito si possono rievocare le vivaci polemiche contro la parzialità delle reti pubbliche, la loro lottizzazione, l'infima «visibilità» accordata ad alcune forze politiche ed ai loro esponenti. A sostegno di queste doglianze vengono diffuse (autunno 1977) le prime rilevazioni sulla «distribuzione dello spazio in Tv tra i partiti italiani» dalle quali emergono evidenti sperequazioni, che sembrano privilegiare l'area dei partiti di governo e discriminare sensibilmente le altre formazioni (cfr., in particolare, l'indagine «L'informazione dei radio-telegiornali nei programmi della Rai-TV» condotta nell'autunno del 1977 da un gruppo di ricercatori dell'Istituto A. Gemelli, diretti da ROSITI. Pochi anni dopo, i dati emersi risulteranno confermati dal Centro d'ascolto del Gruppo parlamentare radicale, diretto da FERRO, pubblicati in *Dossier Rai*, supplemento a *Notizie radicali*, n. 3, 20-2-1982).

Anche in occasione delle tornate elettorali del 1995, pur regolate dalla normativa sulla *parità di trattamento*, la disputa e le contestazioni sull'obiettività delle varie testate radiotelevisive non si sono certamente attenuate. Cfr. E. BETTINELLI, *Par condicio* (laddove, tra l'altro, si riportano i più recenti dati forniti — su incarico della RAI — dall'*Osservatorio-archivio sulla comunicazione politica dell'Università di Pavia)*, cit., 96 ss.

(161) Con riferimento alle elezioni politiche e amministrative — nel periodo 1994-1995 — riferisce su casi di *faziosità* BETTINELLI *op. ult. cit.*, 98 ss.

(162) Cass. pen., sez. V, sent. n. 4549 del 17-5-1984, *CED, Penale*, riv. 164219.

(163) La l. n. 515 affrontava la questione in maniera, per così dire, indiretta. Limitatamente ai 30 giorni precedenti la data di votazione, disponeva infatti — all'art. 2 — il divieto di diffondere attraverso la stampa «inserzioni pubblicitarie» e attraverso i mezzi radiotelevisivi spot e «trasmissioni pubblicitarie», che *fossero di contenuto differente* rispetto alle manifestazioni di propaganda previste espressamente (annunci di dibattiti, tavole rotonde ecc.; pubblicazioni o trasmissioni destinate alla presentazione dei programmi dei vari soggetti competitori; pubblicazioni o trasmissioni di confronto tra più candidati).

(164) Così nell'art. 15 del Provvedimento del 26-1-1994 (relativo alle elezioni politiche del 27 marzo dello stesso anno).

(165) È singolare che nella relazione che accompagna il disegno di legge (atto n. 2568 — XII leg. — della Camera dei deputati) di conversione del decreto-legge citato l'estensore non si sia accorto di una tale non irrilevante modifica testuale a quanto disposto dal precedente decreto. Si continua infatti a sostenere che non si sarebbe sostanzialmente innovato rispetto al regime previgente che escludeva «l'applicazione agli organi di stampa e radiofonici strettamente politici delle norme in tema di propaganda ed informazione elettorale e di sottoposizione al codice deontologico professionale» (Una simile disattenzione persiste nelle relazioni dei d.d.l. di conversione dei successivi decreti-legge; cfr., ad esempio, l'atto n. 3437, presentato alla Camera dei deputati il 18-11-1995, 10).

(166) Cosicché, osservati questi limiti, ogni forma di propaganda e di pubblicità dovrebbe essere lecita, «con l'esclusione soltanto di quelle forme che non possono essere considerate manifestazioni di pensiero, ma consistono in meri messaggi provocatori, miranti a suscitare in chi li ascolta non il pensiero, ma soltanto una reazione immediata e violenta». Le norme succitate dei decreti «Gambino» contengono invece «formule vaghe ed oscure», che in quanto tali si prestano ad essere intese in modo non univoco e opinabile e devono pertanto ritenersi «in completo contrasto con la Costituzione» (MAZZIOTTI DI CELSO, *Quel decreto calpesta la Costituzione*, in *L'informazione*, 25-3-1995. Nello stesso senso: VIRGILIO, *Campagna elettorale ad armi dispari*, in *Il Tempo*, 29-3-1995). Su questa polemica riferisce diffusamente BETTINELLI, *Par condicio*, cit., 102 ss.

(167) Ma in proposito sussistono ancora riserve non di poco conto (cfr. BETTINELLI, *op. ult. cit.*, 105 ss.). Sulle vigenti prescrizioni volte ad assicurare l'attendibilità dei sondaggi e la loro valutazione critica si è già riferito sopra (nelle nt. 61 e 63). Si può aggiungere che, per meglio garantire l'osservanza dei criteri fissati, i decreti-legge affidano al Garante anche il compito di sentire le associazioni scientifiche e professionali operanti

nel campo delle ricerche demoscopiche ed elettorali (art. 8, 2° co.).

(168) Art. 8, 3° co. A questa impostazione restrittiva ha aderito la RAI che, nella già ricordata «Carta dell'informazione e della programmazione a garanzia degli utenti...», ha dettato alcune direttive per una utilizzazione *prudente* dei sondaggi nel corso delle trasmissioni. Nel documento si ricorda «la natura estremamente delicata e controversa» di tali mezzi, «spesso strumentalizzati per far prevalere certi orientamenti». Cosicché, da una parte si impegnano le trasmissioni di informazione a riferire [nei periodi consentiti] l'esito soltanto di sondaggi effettuati «secondo metodologie e pratiche professionali corrette»; ma, dall'altra, la concessionaria pubblica «eviterà di commissionare sondaggi su intenzioni di voto». In particolare, per i programmi che *riferiscono* i risultati di sondaggi elettorali si consiglia ai giornalisti ed ai conduttori: di utilizzarli solo a supporto di notizie, «e non come notizie a sé stanti»; di verificare direttamente la formulazione delle domande e la metodologia utilizzata «prima di dare notizia delle interpretazioni fornite da chi ha effettuato il sondaggio»; di riferire sui margini di errori possibili, specie quando i risultati delle rilevazioni appaiono in contrasto con opinioni correnti; di «non trarre conclusioni assertive e sottolineare sempre che i sondaggi non "dimostrano", ma semplicemente "suggeriscono"... Infine, si esorta a un uso «quanto mai discreto» dei sondaggi telefonici in diretta (peraltro, come si è visto, rigorosamente vietati per tutto il periodo *protetto*), proprio perché essi non rappresentano un campione di opinioni».

11. *La disciplina delle campagne referendarie.*

La legge n. 515 del 1993 non conteneva alcuna disposizione sulle campagne referendarie. L'omissione del legislatore si può certamente valutare come «disattenzione». Ma, forse, si potrebbe anche spiegare considerando la particolare natura delle votazioni popolari abrogative, le quali, per l'alternativa secca e *formalmente* assai semplice che pongono all'elettorato, potrebbero, senza troppa difficoltà, essere regolate anche solo *in via convenzionale*. Inoltre esse hanno *valore generale e nazionale*: non esiste alcuna suddivisione degli ambiti territoriali di gara.

Rispetto alle altre competizioni elettorali i referendum sono poi, non di rado, manifestazione di mobilitazioni trasversali che non dovrebbero esasperare oltre misura la contrapposizione tra i partiti. In effetti, il successo di una campagna referendaria è probabile che «premi» una pluralità di soggetti politici e sociali e non modifica più di tanto gli equilibri dell'assetto politico generale; di converso, un insuccesso può ripercuotersi su una platea altrettanto variegata di forze ed essere dalle medesime assorbito senza eccessive preoccupazioni.

Un'equa distribuzione di opportunità e di spazi propagandistici tra le contrapposte opzioni parrebbe pertanto nella natura delle cose. Difficoltà si profilano in presenza di un elevato numero di referendum nella medesima tornata, soprattutto quando l'opinione pubblica e le stesse forze politiche attribuiscono diverso valore e «peso» alle varie domande cui i cittadini sono chiamati a rispondere.

Può in proposito ricordarsi il caso dei referendum svoltisi il 18-4-1993. Proprio affidandosi al criterio dell'interesse riscontrato nell'opinione pubblica (e cioè misurando l'intensità dell'attenzione e del dibattito riservato dai media alle singole questioni) la Commissione parlamentare di Vigilanza aveva deliberato per ciascuna votazione un calendario di «tribune» *ponderato*, privilegiando i referendum in materia elettorale (169). Nello stesso senso si indirizzava la programmazione delle principali emittenti private a diffusione nazionale.

I dubbi sulla congruità di un simile approccio regolativo, pur convenzionale, non paiono senza fondamento: il diseguale spazio (di informazione e di propaganda) discrezionalmente concesso a differenti referendum in relazione alla loro «importanza» rilevata empiricamente potrebbe, in ultima analisi, pregiudicare il diritto degli elettori di maturare un'effettiva convinzione attraverso un'esauriente informazione ai fini dell'espressione di un voto *genuino*. È plausibile che un'informazione insufficiente o squilibrata induca a comportamenti astensionistici non spontanei.

Vero è comunque che la «necessità» di una disciplina legislativa anche delle campagne referendarie non è stata ravvisata con riferimento ai problemi e agli inconvenienti di ordine generale appena esposti; ma piuttosto è stata imposta dalla particolare congiuntura di «drammaticità» (o di esasperazione) che veniva caratterizzando i cosiddetti «referendum televisivi» indetti nel 1995 (170); i quali, a differenza di precedenti esperienze, rivelavano uno scarso «tasso» di *trasversalità* e di fatto riproponevano una competizione interpartitica fondata su schieramenti che si erano già confrontati nelle elezioni politiche dell'anno precedente (171). Da ultimo, veniva meno qualsiasi aspettativa di *tendenziale neutralità e imparzialità* dei media televisivi privati in quanto essi stessi si consideravano (ed erano considerati) parti in causa e oggetto di contesa.

In un simile contesto il primo decreto-legge «Gambino» (20-3-1995, n. 83) viene emanato anche come risposta ad un eccesso di pubblicità-propaganda avversa ai referendum summenzionati diffusa dalle emittenti Fininvest, in assenza di qualsiasi regolamentazione in materia e tale da compromettere i principi di *pari opportunità* tra le opposte posizioni nonché di *leale competizione* tra le medesime (172). Siffatta lacuna legislativa è stata colmata dal sopraddetto provvedimento con disposizioni *generali* e *particolari*. Attraverso le prime si è semplicemente estesa ai referendum la rinnovata e già analizzata disciplina dei tempi e delle forme delle campagne elettorali; attraverso le seconde si è proceduto ad adattarla alla specificità delle contrapposizioni determinate dalle consultazioni abrogative. Si è in particolare precisato che in ordine a queste «la parità di tratta-

mento per la propaganda, la pubblicità e l'informazione elettorali consiste nell'equiripartizione di spazi e tempi complessivamente riservati ai sostenitori delle opposte indicazioni di voto». Fissare i criteri d'accesso agli spazi disponibili per le *forze sociali interessate* (con espresso riferimento ai comitati promotori dei referendum per quanto riguarda l'area dei sostenitori) è compito riservato alla Commissione parlamentare di vigilanza e al Garante, in unità di intenti e nell'ambito delle rispettive competenze (art. 16, 2° co.).

Il decreto-legge in esame conteneva anche, tra le disposizioni di carattere generale, una norma diretta a limitare la pubblicità *anche* dei referendum in caso di sovrapposizione o di contiguità tra campagne elettorali di diverso tipo. Il divieto assoluto di pubblicità stabilito per gli ultimi 30 giorni antecedenti una determinata votazione era cioè dilatato alla pubblicità relativa a successive consultazioni, anche se indette per una data ravvicinata rispetto a quelle con campagna elettorale in atto (art. 3, 6° co., del d.l. n. 83). La misura era indirizzata ad evitare rischi di interferenza (e di indebita commistione) tra votazioni di diversa natura. Ma essa poteva comportare *in pratica* la riduzione (anche notevole) degli spazi consentiti alla pubblicità elettorale e referendaria a partire dalla convocazione dei comizi elettorali fino al trentunesimo giorno precedente quello di votazione. In definitiva, in caso di «consultazioni a catena», svolgentesi in un periodo complessivo inferiore ai due mesi, quelle successive alla prima venivano a subire di fatto una *diminuzione di campagna*. Proprio questa situazione si stava verificando nel 1995: i referendum indetti dopo le elezioni regionali e amministrative del 22 aprile avrebbero infatti fruito di *irragionevoli* minori opportunità pubblicitarie, foriere di alterare l'equilibrio complessivo delle relative campagne e di creare pregiudizio agli stessi elettori, in quanto destinatari di messaggi *insufficienti* per la formazione di liberi convincimenti di voto.

È sulla base di questi argomenti che la Corte Costituzionale ha accolto un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato presentato dai comitati promotori di referendum pendenti. Essi lamentavano appunto come fosse sproporzionata e lesiva dei propri insopprimibili diritti la proibizione di utilizzare gli strumenti della pubblicità elettorale non solo nei trenta giorni prima della votazione abrogativa, ma anche per i giorni precedenti a questo periodo ove si verificasse — come in realtà accadeva — una sovrapposizione con una campagna elettorale in corso (173).

Effetto della sentenza della Corte (10-5-1995, n. 161) è stato l'annullamento della proibizione di «ogni forma di pubblicità» *riferita alle (sole) campagne referendarie* sancita dal succitato 6° co. dell'art. 3. Nella loro motivazione i giudici costituzionali sottolineano la diversa natura e il diverso impatto sul corpo dei votanti delle campagne referendarie rispetto a quelle elettorali. Per queste ultime — si legge nella sentenza — un «limite temporale ragionevolmente contenuto» per lo svolgimento della pubblicità si può giustificare con l'intento di «privilegiare la propaganda... al fine di preservare l'elettore dalla suggestione di messaggi brevi e non motivati». Mentre per le prime tale esigenza non sussisterebbe, in quanto i messaggi che le connotano «tendono per la stessa struttura binaria del quesito a risultare semplificati, così da rendere sfumata la distinzione tra le forme della propaganda e le forme della pubblicità» (174). La tesi della maggior semplicità e semplificazione delle competizioni referendarie rispetto a quelle elettorali ha trovato nei primi commenti decise confutazioni (175).

Tenendo comunque presente la particolare situazione che si era determinata nelle complesse e complicate tornate elettorali della primavera 1995, si può forse ridimensionare la portata generale del ragionamento della Corte. La sua sentenza, in effetti, pare dettata più da *esigenze di giustizia* affatto contingenti (e in qualche misura anche eccezionali) che non da intendimenti di valore *pedagogico*. Nella situazione concreta la Corte ha probabilmente cercato di recuperare una condizione di «par condicio» tra tutti i referendum, in presenza di un'esorbitante campagna per quelli televisivi, tale da creare facilmente negli elettori disorientamento o disattenzione per gli altri pur non secondari quesiti (176).

In seguito a siffatta sentenza e in adesione ad essa il secondo decreto-legge «Gambino» (19-5-1995, n. 182) e gli altri successivi ammettono la diffusione di *pubblicità* per i referendum anche in concomitanza con altre campagne elettorali. Rimangono naturalmente invariati gli altri limiti: soltanto i mezzi privati possono avvalersi di tale facoltà (perdurando il divieto di diffondere pubblicità per la concessionaria pubblica) nel rispetto delle prescrizioni di *contenuto* e di *forma* già esaminate, ribadite e meglio specificate dal Garante (177).

Anche per le campagne referendarie la pari opportunità di accesso agli spazi pubblicitari dipende dal livello delle relative tariffe. Come si è già accennato, il compito di fissare i criteri per la loro determinazione spetta al Garante; il quale nell'assolvimento di questo delicatissimo compito deve tener conto anche delle *condizioni ambientali* e non solo di mercato in cui si svolgono le competizioni. In occasione della tornata referendaria del 1995 l'organo di garanzia ha valutato prevalente l'esigenza di «favorire per quanto possibile» l'accesso alla comunicazione pubblicitaria da parte di tutti i soggetti attivamente interessati alla consultazione; e, a tal fine, ha ritenuto con-

gruo abbassare *ulteriormente* — rispetto a quanto stabilito in precedenza — i valori di riferimento per la determinazione dei prezzi degli spazi pubblicitari offerti dalle emittenti private (178).

La predisposizione di adeguati spazi di propaganda sulle reti pubbliche anche per le campagne referendarie è affidata alla Commissione parlamentare di Vigilanza, vincolata al rispetto del principio di pari trattamento tra tutte le forze sociali interessate. Per la tornata dell'11-6-1995 essa ha provveduto alla programmazione delle tradizionali «tribune» *tematiche* e *riassuntive*. In particolare ha riconosciuto il diritto di partecipare alle varie trasmissioni: ai comitati promotori di ciascun referendum, ai gruppi parlamentari, agli enti o organismi rappresentativi delle forze sociali di rilevanza nazionale che svolgessero «attività di rilievo pubblico» attinente ai quesiti referendari (179) e, infine, ai «comitati per il no». La Commissione si riservava di accertare la sussistenza dei presupposti per i vari soggetti che avessero richiesto di prendere parte alle tribune; e, in caso di eccesso delle domande rispetto agli spazi disponibili, avrebbe valutato «comparativamente» la rilevanza sociale dell'attività svolta dai soggetti diffusi. Per la propaganda di ciascuna consultazione si è privilegiata la formula del «confronto» tra le due opzioni di voto (più un ciclo di appelli finali ai votanti). Infine le rubriche sono state distribuite in modo paritario tra i 12 quesiti referendari (180).

Anche se non rientra formalmente nel tema della disciplina delle *campagne* referendarie, la quale vale esclusivamente nel periodo tra la data di indizione delle votazioni e quella dell'effettuazione delle medesime, questione certamente rilevante e connessa è l'adeguatezza dell'informazione sui quesiti in via di proposizione, cioè nella fase di promozione dei referendum. La maturazione dei convincimenti da parte degli elettori inizia in effetti proprio durante la *campagna* di raccolta delle sottoscrizioni. E un atteggiamento *non agnostico* pare indubbiamente coerente con i presupposti di una democrazia aperta e consapevole, per la quale il coinvolgimento popolare nella discussione e formazione dell'indirizzo politico e legislativo rappresenta un *valore* fondamentale, anche per i suoi risvolti pedagogici di carattere istituzionale. In questa prospettiva spetta soprattutto al servizio pubblico programmare e diffondere in modo non episodico o superficiale le notizie sui contenuti e sugli obiettivi delle iniziative referendarie in atto, attenendosi naturalmente a quei principi di obiettività e imparzialità che giustificano l'esistenza di reti pubbliche. La Commissione di Vigilanza, sollecitata dalle polemiche sull'insufficiente informazione dedicata ai «20 referendum» promossi nell'autunno 1995 dal movimento dei club-Pannella e riformatori, ha affrontato il problema per la formulazione di un indirizzo alla Rai per elevare la quantità e la qualità dell'informazione fino a quel momento fornita (181).

(169) La Commissione approvò infatti il seguente schema: 11 faccia a faccia di 20 minuti ciascuno, dedicati in prevalenza ai referendum in materia elettorale; 1 dibattito di 40 minuti a sei voci (tre a favore e tre contrarie) con la presenza dei giornalisti, sul referendum relativo al finanziamento pubblico dei partiti e su quello relativo alla legge sugli stupefacenti. Per le consultazioni valutate di minor rilievo (riguardanti l'abrogazione delle leggi istitutive dei ministeri dell'agricoltura e del turismo-spettacolo) la Commissione aveva raccomandato la predisposizione di «idonei spazi, nell'ambito dei programmi-contenitore delle tre reti». Per gli «appelli finali agli elettori» il criterio adottato è stato quello «dell'alternanza tra posizioni favorevoli e contrarie ai referendum», rispettando l'esito di un sorteggio e riservando uno spazio anche all'insieme dei comitati per il *no* (Deliberazione assunta il 1°-4-1993: cfr. *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, Cam. dep., XI leg., stessa data, n. 158).

(170) Rivolti all'abrogazione parziale di talune disposizioni della «legge Mammì» (n. 223 del 1990) e indirizzati: a ridurre i livelli ammessi di concentrazione nella proprietà delle reti televisive; a limitare le interruzioni pubblicitarie nel corso di film; ad impedire che la raccolta della pubblicità per tutte le emittenti possa essere effettuata dalla stessa impresa concessionaria. La Corte Costituzionale si è pronunciata sull'ammissibilità delle iniziative referendarie con la sentenza n. 8 del (gennaio) 1995.

(171) Sulla tormentata campagna dei «referendum televisivi», sulla sua *politicizzazione* cfr. diffusamente: BETTINELLI, *Par condicio*, cit., 112 ss.

(172) In particolare sono stati diffusi dalle succitate reti «messaggi promozionali» duramente contestati dai promotori dei referendum che vi ravvisavano intenti manifestamente ingannevoli, in quanto tendevano ad attribuire alle iniziative abrogative obiettivi che esse non perseguivano. In assenza di una disciplina specifica delle campagne referendarie avviate prima dei 30 giorni precedenti la votazione, i promotori presentarono vari ricorsi al Garante per la radiodiffusione e l'editoria affinché — avvalendosi dei poteri attribuitigli dall'art. 10, 2° co., della l. n. 223 del 1990) — imponesse rettifiche alle emittenti accusate di aver messo in onda messaggi «contrari a verità», nonché lesivi degli «interessi morali» dei promotori dei referendum. Il Garante accoglieva tali istanze e ordinava la diffusione — entro 48 ore — di comunicati di «precisazione». Contro tali ingiunzioni le reti ricorrevano, con esito negativo, all'autorità giurisdizionale competente (tribunale) in via cautelare (cfr. BETTINELLI, *op. ult. cit.*, *ibidem*; PRAI, *Spot elettorali: Garante e Magistratura ordinaria*, a commento dell'ord. 28-3-1995 del T. Roma, in *Questione Giustizia*, 1995, 499 ss).

(173) Nel caso in specie, l'esito pratico dell'intreccio di divieti previsto dal d.l. n. 83 sarebbe stato il «silenzio» imposto a tutte le forze interessate, in un senso o nell'altro, alle competizioni referendarie. Per la precisione, il ricorso alla pubblicità sarebbe risultato per i referendum in questione ammesso per soli quattro giorni, a decorrere dalla data di indizione dei medesimi.

(174) In particolare la Corte osserva che «nelle campagne referendarie le forme espressive della propaganda vengono... in larga misura a coincidere con le forme proprie della pubblicità, con la conseguenza che, per queste campagne, gli effetti delle limitazioni introdotte in materia pubblicitaria possono risultare aggravati fino a ridurre al di là della ragionevolezza gli spazi informativi complessivamente consentiti ai soggetti interessati alla promozione o alla opposizione ai quesiti referendari». Tra i primi commenti cfr.: LAMARQUE, *Propaganda e pubblicità elettorale nella sentenza n. 161/1995 della Corte Costituzionale*, *DII*, 1995, 842 ss.

(175) Tra i tanti, si vedano i rilievi di LUCIANI, secondo il quale: «Quando si vota per le elezioni politiche o amministrative... la semplificazione indotta dalla comunicazione pubblicitaria è assai meno rischiosa di quanto non sia nel caso dei referendum. Nelle elezioni, chi vota sa bene quali siano le forze politiche che si fronteggiano, quali i loro programmi, quali gli universi ideologici nei quali essi si muovono. Anche per quanto riguarda i candidati, soprattutto nel caso della competizione nei collegi uninominali, le qualità personali dei competitori sono note, sicché anche una comunicazione semplificata (come quella pubblicitaria) non è molto pericolosa e ha un senso, perché *evoca cose già note*. Tutto il contrario avviene per il referendum. Qui, il quesito, sebbene abbia una struttura dilemmatica (sì o no), è in genere molto complesso e non esprime affatto, da solo, la sostanza della posta in gioco. Il quesito, anzi, va *spiegato*, nella sua sostanza normativa e politica» (*Salviamo solo gli spot?*, in *Il Manifesto*, 14-5-1995). Argomenta in modo analogo RODOTÀ, *Ora serve l'antitrust*, in *La Repubblica*, 11-5-1995. Si veda, da ultimo, PINELLI, *Può la pari opportunità di voci convertirsi nell'imposizione del silenzio?*, *GC*, 1995, 1363 ss.

(176) Merita in proposito sottolineare come giornali ed emittenti private non solo non fossero tenuti a diffondere «propaganda» (*gratuita* e offerta secondo criteri di assoluta eguaglianza tra i sostenitori delle opposte indicazioni di voto) per le votazioni abrogative; ma come ad essi fosse accordata la facoltà di mettere, eventualmente, a disposizione spazi di propaganda solo per alcune consultazioni e non per tutte (esplicito sul punto il Provvedimento del Garante del 12-4-1995: art. 1, 1° co.). E, in effetti, la gran parte delle emittenti televisive private optò proprio per questa soluzione parziale, privilegiando i referendum sulle Tv.

(177) Sono banditi gli spot con scene o slogan denigratori; su ogni emittente non sono consentiti più di due spot al giorno per ogni referendum e per ciascuno dei contrapposti schieramenti; la durata massima degli spot non può protrarsi oltre i 45 secondi (un minuto per le radio); la loro messa in onda è ammessa in fasce orarie rigorosamente predeterminate dallo stesso Garante: in appositi spazi segnalati e in sequenza continua; e, per ciascun quesito, alternando le diverse indicazioni di voto... (cfr. Provvedimento del 13-5-1995, art. 7).

(178) Nel Provvedimento ult. cit., correttivo del precedente (12-4-1995), il Garante ha infatti stabilito che i prezzi praticati avrebbero dovuto essere ridotti al 35 per cento (in luogo del 50) rispetto a quelli *correnti* di listino, relativi alla pubblicità *ordinaria* (art. 5). Sulle accese polemiche di opposto segno contro tali «sconti», ritenuti da una parte (la Fininvest) eccessivi e dall'altra parte (in particolare i comitati dei promotori dei referendum televisivi) insufficienti; nonché sulle conseguenti prese di posizione e iniziative politiche e giudiziarie delle parti medesime (anche in ordine alle modalità di trasmissione degli spot), cfr. BETTINELLI, *Par condicio*, cit., 121 ss.

(179) La legittimazione di questi soggetti a prendere parte alle trasmissioni di propaganda viene motivata dalla Commissione *in via sistematica*, giacché la l. n. 352 del 1970 con riferimento alla propaganda referendaria *non televisiva* nomina — all'art. 52 — soltanto i partiti o gruppi politici rappresentati in Parlamento e i promotori delle votazioni abrogative. Pertanto la Commissione richiama il precedente del referendum di indirizzo per il conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo svoltosi nel 1989. In quel caso la l. cost. n. 2 del 1989 espressamente ammetteva alla fruizione degli spazi di propaganda anche gli *enti ed associazioni aventi rilevanza nazionale* (o comunque operanti in almeno due regioni) individuati a loro richiesta con provvedimento governativo (art. 3, 2° co.). Altro precedente considerato è la deliberazione assunta il 10-5-1990 dall'Ufficio di presidenza della Commissione che in occasione dei referendum del 1990 (concernenti la disciplina della caccia e l'uso dei pesticidi) ammise ai confronti anche associazioni di categoria in rappresentanza dei contrapposti interessi.

(180) Deliberazione adottata il 10-5-1995, in *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, Cam. dep., XII leg., stessa data, n. 160).

(181) Alla questione la Commissione ha dedicato diverse sedute e audizioni. Si veda in particolare la discussione (avvenuta il 21-11-1995) cui ha partecipato l'on. Pannella, che ha esposto le ragioni dei promotori di 20 referendum in itinere. Cfr. il *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, Cam. dep., XII leg., stessa data, n. 239).

12. *Il ruolo regolatore e arbitrale del Garante per la radiodiffusione e l'editoria. In particolare, l'esercizio dei poteri cautelare e sanzionatorio.*

La *puntualizzazione* e l'*attuazione* dei principi sopra indicati, nonché l'accertamento circa la loro osservanza sono compiti affidati al Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Tali attribuzioni risalgono alla legge 23-3-1993, n. 81, che — come si è già ricordato — per la prima volta e con riguardo alle campagne elettorali amministrative ha sottoposto a regole la propaganda attraverso la stampa ed i mezzi di informazione radiotelevisiva *anche privati*; e, nel contempo, ha limitato il ricorso a forme *meramente pubblicitarie*. La stessa legge individuava nel Garante la figura istituzionale più idonea a precisare le regole in ordine: ai modi, ai tempi, alla tipologia degli spazi di accesso — a titolo gratuito e a pagamento —, demandandogli anche, nella seconda ipotesi, la determinazione delle relative tariffe. Allo stesso Garante veniva infine riconosciuto il potere di applicare sanzioni (all'epoca, quelle previste dalla l. n. 223 del 1990) a presidio dell'osservanza delle suddette prescrizioni (artt. 28-29).

La competenza del Garante quale «regolatore» di *tutte* le campagne elettorali diviene *generale* con la successiva legge n. 515 del 1993 e con i decreti-legge «Gambino» del 1995 che, soprattutto al fine di *rafforzarne* il ruolo, la correggono e *completano*, dotando il Garante stesso di un adeguato apparato e della disponibilità dei servizi necessari all'espletamento delle sue gravose competenze (182).

La potestà di intervento normativo di cui l'organo in esame dispone ha senza dubbio natura regolamentare seppure *atipica*, non rientrando nelle ipotesi di cui all'art. 17 della legge n. 400 del 1988 (che considera solo i regolamenti adottati in ambito governativo), bensì nella categoria residuale dei «regolamenti di altre autorità» contemplati dal 2° co. dell'art. 3 delle *disposizioni sulle leggi in generale* (183). Tale potestà si manifesta attraverso l'emanazione di Provvedimenti pubblicati (nella *Gazzetta Ufficiale*) nell'imminenza di ogni competizione elettorale (politica, amministrativa, regionale) e referendaria (184).

La struttura dei Provvedimenti si può ricostruire sotto il profilo *soggettivo* ed *oggettivo*. Cioè con riguardo: *a*) agli immediati e principali destinatari: gli editori di giornali quotidiani e periodici, i concessionari privati per la radiodiffusione sonora e televisiva in am-

bito nazionale e gli altri soggetti che comunque esercitano in qualunque ambito tale attività;
b) al «catalogo» delle disposizioni di *tipo normativo*, quali: gli adempimenti *formali* indispensabili a rendere *pubblica, trasparente, non discriminatoria* l'«offerta» di propaganda e/o pubblicità elettorale (da parte dei soggetti privati interessati alla prestazione di tale servizio) (185); le *modalità delle trasmissioni di propaganda* che devono essere organizzate in modo da assicurare la *lealtà dei confronti* (186); i requisiti per il rispetto *puntuale* dei principi di completezza e di imparzialità nella diffusione dell'informazione televisiva (187);
c) alle potestà più specificamente di *determinazione amministrativa*, che forse rappresentano il livello più elevato di discrezionalità conferita al Garante. È il caso della fissazione delle tariffe *massime* applicabili agli *spazi di pubblicità* (ammessi entro i limiti temporali e di contenuto già esaminati). In proposito il Garante, dimostrando una notevole prudenza, considera come *dato di fatto* di riferimento: «la politica tariffaria praticata per la cessione degli spazi pubblicitari nei settori dell'editoria quotidiana, dell'editoria periodica, della radio e della televisione» (188). Cosicché la normale «pubblicità tabellare» viene *di norma* assunta come *valore-base* per la determinazione *in ribasso* dei prezzi della pubblicità elettorale (la riduzione è solitamente pari al 50 per cento) (189). Particolari oneri formali sono imposti agli editori onde evitare che vengano surrettiziamente riservati trattamenti preferenziali ad alcuni competitori (190).

I *poteri* del Garante a garanzia del corretto svolgimento delle campagne elettorali possono avere natura *cautelare* e *sanzionatoria*. Lo scopo dell'intervento è nel primo caso soprattutto di carattere *preventivo*; nel secondo *repressivo*. Entrambi vengono esercitati a conclusione (provvisoria o definitiva) di attività *istruttorie*, cioè di accertamento delle presunte contravvenzioni alle regole di par condicio innanzi illustrate. Per far fronte con tempestività e completezza a simili incombenze il Garante si avvale di quella stretta rete di organismi periferici e di servizi già menzionati, preposti al *monitoraggio* di tutte le emittenti, pubbliche e private, a diffusione nazionale e locale. I quali operano dunque come veri e propri *terminali* che trasmettono al Garante le segnalazioni sulle infrazioni che egli dovrà vagliare per decidere le misure da assumere.

Allo scopo di «ripristinare l'equilibrio delle competizioni elettorali» i decreti-legge «Gambino» gli consentono di adottare «provvedimenti d'urgenza» *in presenza* di «evidenti violazioni» delle vigenti disposizioni in materia di comunicazione elettorale, quale che sia il loro rango (191).

Questa previsione colma una vistosa lacuna della legge n. 515 del 1993, che non riconosceva — quanto meno esplicitamente — al Garante alcuna iniziativa in via cautelare (192).

I «provvedimenti d'urgenza», che ora — ai sensi dell'art. 13 dei decreti-legge — tale autorità può adottare dopo un'istruttoria «in forma sommaria» (193), dovrebbero evitare anche per la loro potenziale tempestività gli inconvenienti appena segnalati.

Volendo pervenire a una loro categorizzazione, essi sostanzialmente si configurano come *imposizione* della diffusione di *tre tipi* di «messaggi» di *vario formato* ai titolari dei mezzi di informazione a cui è stata imputata *l'evidente* infrazione delle regole di *par condicio*.

I. Il messaggio più tradizionale è certamente la *rettifica* ordinata ad editori, alla concessionaria pubblica, alle emittenti private, nell'ipotesi di divulgazione di notizie palesemente *non veritiere* o *ingannevoli*. Alla rettifica deve essere dato il medesimo risalto (per fascia oraria, collocazione e caratteristiche editoriali) della notizia ritenuta *pregiudizievole*. Nell'ipotesi di violazioni meno puntuali e univoche (ad esempio, quando la distorsione della verità avvenga mediante comportamenti *omissivi*) ai medesimi soggetti può essere ingiunta la pubblicazione o la trasmissione di «comunicati» redatti dagli stessi danneggiati. Nei casi più gravi (di inadeguata informazione) ad opera delle emittenti, pubbliche e private, può essere addirittura loro intimata la trasmissione di servizi di informazione elettorale con prevalente partecipazione dei soggetti politici ingiustamente discriminati.

II. Altri provvedimenti hanno natura, per così dire, *esemplare* più che non *risarcitoria*. Soprattutto per le fattispecie di propaganda *surrettizia* o *indiretta* o di comportamento manifestamente *fazioso* di conduttori, altri operatori o «personaggi» televisivi nel corso dei più diversi programmi (quelli di intrattenimento, ad esempio), il Garante può ordinare alle emittenti che ne siano responsabili la messa in onda, anche ripetuta, di messaggi che recano l'indicazione della violazione commessa.

III. Natura chiaramente *risarcitoria* palesano i provvedimenti che ordinano a editori e emittenti di mettere a disposizione di quanti siano direttamente danneggiati dall'inosservanza delle regole di «par condicio» «spazi compensativi» di *propaganda* elettorale (nelle forme già considerate, tassativamente previste dai decreti-legge «Gambino») o di *pubblicità* elettorale (per riparare a illegittime esclusioni) (194).

Anche il potere sanzionatorio attribuito al Garante è stato apprezzabilmente semplificato e resistemato dai decreti-legge che, in particolare, hanno risolto le non poche incertezze interpretative cui la legge n. 515 del 1993 (all'art. 15, 1° co.) aveva dato luogo per

un eccesso di approssimazione. Soprattutto viene definito *espressamente*, cioè «tipizzato», il «procedimento di accertamento delle violazioni» imputate ai titolari dei mezzi di informazione. Esso può essere avviato *d'ufficio* dallo stesso Garante (e dagli organismi già ricordati che lo coadiuvano) o per *iniziativa di parte*, in seguito a denuncia di qualsiasi «soggetto politico» che sia direttamente interessato a far valere presunte infrazioni alle regole di «par condicio» (195).

Tale procedimento dovrebbe caratterizzarsi proprio per la sua tempestività, non applicandosi i termini e le normali forme previsti dalla legge n. 689 del 1981 per l'irrogazione di sanzioni amministrative (196). Le sanzioni comminate sono di due tipi: *pecuniarie* e *inibitorie*.

Per la determinazione delle prime, il criterio dell'entità del pregiudizio cagionato (anche in rapporto alla rilevanza territoriale dell'infrazione accertata) è contemperato dal rilievo che assume il *dato soggettivo* delle condizioni economiche e patrimoniali dell'editore o del concessionario della radiodiffusione incorso nell'infrazione (197). La sanzione pecuniaria, di pari importo, viene applicata anche ai soggetti politici che abbiano tratto beneficio dalle violazioni commesse, in quanto naturalmente si provi la loro corresponsabilità (art. 14, 5° co.).

Il Garante applica le sanzioni *inibitorie* nei casi più gravi di «alterazione della parità di trattamento tra i soggetti politici» o quando la medesima violazione sia reiterata durante le stessa campagna elettorale. Si tratta della sospensione della programmazione delle emittenti, sia pubbliche sia private, da un minimo di un'ora fino ad un massimo di 15 giorni (198).

Si sono dunque generati nuovi tipi di contenzioso elettorale che traggono origine non soltanto dalla recente disciplina in esame; ma che, più in generale, risentono del profondo e alquanto veloce mutamento del sistema politico. L'entrata in vigore di leggi elettorali ad esito maggioritario e la concomitante affermazione di nuove formazioni politiche, la scomparsa o comunque la radicale trasformazione dei partiti tradizionali (con conseguenti modificazioni sostanziali delle rispettive strutture organizzative e, sul piano formale, dei relativi statuti e simboli) hanno determinato l'abbandono, quando non la ripulsa, di antiche identità e memorie storiche. Ciò ha, tra l'altro, inevitabilmente ridimensionato altre controversie tra partiti, assai ricorrenti nell'epoca proporzionalistica; come quelle provocate (con intenti non di rado propagandistici) dalla gelosa difesa della propria immagine, dei propri simboli, delle proprie ascendenze *esclusive* contro indebite incursioni ad opera di forze concorrenti dirette a catturare subdolamente il voto degli elettori inducendoli in «confusione» (199).

(182) I decreti-legge «Gambino» hanno in particolare istituito «il ruolo organico del personale dipendente dell'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria nel limite di 180 unità». Prevedono pure che «per periodi limitati e per motivate esigenze» egli possa avvalersi dei dipendenti di altre pubbliche amministrazioni collocati fuori ruolo; e che possa anche assumere personale con contratto a tempo determinato, naturalmente non in numero illimitato. Gli è anche concesso, in periodo elettorale, di autorizzare il personale in servizio ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario nella misura ritenuta necessaria per il «tempestivo espletamento» delle funzioni a lui assegnate (art. 17, *passim*). Oltre a ciò, egli ha a disposizione il «Nucleo speciale della Guardia di Finanza per la radiodiffusione e l'editoria», istituito presso il Ministero delle poste e telecomunicazioni (art. 15).
Per un efficace svolgimento dei poteri di controllo sul territorio e per l'accertamento delle violazioni degli obblighi imposti ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali, il Garante si avvale di una diffusa rete di organismi periferici, in grado, tra l'altro, di *monitorare* ben 700 televisioni e 2500 radio (secondo quanto riferisce lo stesso Garante nella già ricordata *Relazione al Parlamento* concernente la campagna elettorale per il Parlamento europeo). Si tratta dei *comitati regionali dei servizi televisivi* (CORERAT) e dei *circoli delle costruzioni telegrafiche e telefoniche* (CIRCOSTEL, appartenenti all'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni: cfr. l'art. 31, 16°co., della l. n. 223 del 1990). Ai primi — come precisano i Provvedimenti del Garante — sono devoluti compiti di «presidio» quali: la verifica dei modi di definizione dei calendari delle trasmissioni di propaganda e pubblicitarie, in modo che siano realizzate tutte le condizioni di pari trattamento dei soggetti competitori; la presenza agli eventuali sorteggi per la determinazione dell'ordine di successione nelle varie trasmissioni dei soggetti medesimi; la verifica della «corretta e trasparente» applicazione dei criteri enunciati nei codici di autoregolamentazione per l'eventuale presenza dei giornalisti nelle rubriche di propaganda, realizzate nelle forme della conferenza stampa... Le incombenze che gravano sui secondi sono di *vigilanza* e *segnalazione*: in particolare è stato loro attribuito l'incarico di registrare, nell'ambito della propria competenza territoriale, i programmi delle emittenti private (le quali, a loro volta, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura dei seggi, sono tenute a «registrare su supporto magnetico *la totalità* dei programmi trasmessi»; siffatto obbligo è peraltro esteso anche alle emittenti pubbliche: art. 11, 1° co.).
Il Garante può inoltre disporre ai fini del controllo delle reti nazionali del *Centro nazionale di controllo delle emissioni radioelettriche* (del Ministero delle Poste e delle telecomunicazioni: art. 11, 3° co.); può anche incaricare un ente pubblico o privato di *misurare* gli spazi dedicati da tutte le reti nazionali a ciascun soggetto politico durante le campagne elettorali (art. 19).

(183) Sulla potestà regolamentare delle c.d. autorità indipendenti e sulla difficoltà di definire la *forza* degli atti normativi dalle medesime prodotti nonché di collocarli nel sistema delle fonti, cfr.: DE MINICO, *I poteri normativi del Garante per la radiodiffusione e l'editoria*, *PD*, 1995, 511 ss.; EMILIOZZI, *Le decisioni delle autorità amministrative indipendenti*, *DS*, 1995, 379 ss.

(184) Le frequenti modifiche alla disciplina delle campagne elettorali (anche ad opera della Corte Costituzionale, con la sentenza n. 161 del 1995 già citata) hanno costretto il Garante all'adozione di *provvedimenti in successione*, a loro volta integrativi o modificativi di provvedimenti precedenti.
Questi i provvedimenti emanati dal Garante fino a tutto il 1995. *Prima dell'entrata in vigore della l. n. 515 del 1993* — in attuazione dell'art. 28 della l. n. 81 del 1993 (e dunque in relazione alle elezioni comunali e provinciali) — si segnalano i Provve-

dimenti: 23-4-1993 (in *G.U.*, 27-4-1993, n. 97) e 7-10-1993 (in *G.U.*, 11-10-1993, n. 239). *In attuazione della l. n. 515* cit., con riguardo a tutti i tipi di consultazioni elettorali, sono stati nell'ordine emanati i seguenti provvedimenti: 26-1-1994, in *G.U.*, 27-1-1994, n. 21 (per le elezioni politiche del 27/28-3-1994); 16-4-1994, in *G.U.*, 19-4-1994, n. 90 (per le elezioni amministrative, del consiglio regionale della Sardegna, nonché del Parlamento europeo del 12-6-1994); 16-9-1994, in *G.U.*, 20-9-1994, n. 220 (per le elezioni amministrative del 20-11-1994); 14-3-1995 in *G.U.*, 17-3-1995, n. 64 (per le elezioni amministrative e regionali del 23-4-1995). *Dopo l'entrata in vigore della catena di decreti-legge sulla par condicio*: 22-3-1995 in *G.U.*, 22-3-1995, n. 68 (che apporta modifiche al Provvedimento precedente); 30-3-1995 in *G.U.*, 1-4-1995, n. 77 (in rettifica al Provvedimento precedente); 12-4-1995 in *G.U.*, 15-4-1995, n. 89 (per i referendum indetti l'11-6-1995); 21-4-1995 in *G.U.*, 22-4-1995, n. 94 (ad integrazione del Provvedimento precedente); 26-4-1995 in *G.U.*, 29-4-1995, n. 99 (per le elezioni suppletive del 14-5-1995); 4-5-1995 in *G.U.*, 6-5-1995, n. 104 (per le elezioni comunali nel Trentino-Alto Adige del 4/18-6-1995); 13-5-1995 in *G.U.*, 15-5-1995, n. 111 (ad integrazione e modifica del Provvedimento del 12-4-1995, in seguito alla sent. della *C. Cost.* n. 161 del 1995); 22-5-1995 in *G.U.*, 23-5-1995, n. 118 (a precisazione del Provvedimento precedente); 28-7-1995 in *G.U.*, 1-8-1995, n. 178 (per l'elezione suppletiva del 10-9-1995); 2-8-1995 in *G.U.*, 2-8-1995, n. 179 (a modifica del Procedimento precedente, a causa del differimento dell'elezione suppletiva); 20-9-1995 in *G.U.*, 21-9-1995, n. 221 (a conferma del Provvedimento del 28-7-1995 e successive modificazioni); 28-9-1995, in *G.U.*, 2-10-1995, n. 230 (per le elezioni comunali del 19-11-1995); 12-12-1995 in *G.U.*, 13-12-1995, n. 290 (per l'elezione suppletiva del 14-1-1996).

(185) In particolare vengono puntualizzate le modalità dei «comunicati preventivi» e dei «codici di autoregolamentazione» che editori e concessionari devono preliminarmente e adeguatamente diffondere (cfr. sopra i parr. 8 e 9). Lo scopo di tali «minute» regole è quello di dare *effettiva* attuazione al principio di *parità di trattamento* tra tutti i competitori. Il quale, tra l'altro, trova concretezza nell'obbligo ribadito in tutti i provvedimenti di estendere a tutti i soggetti competitori il trattamento più favorevole praticato a uno di essi.

(186) In tal senso i provvedimenti «raccomandano»: una corretta illustrazione delle rispettive posizioni e dei programmi da parte dei singoli competitori; la riconoscibilità della natura delle trasmissioni di propaganda; la diffusione in identica fascia oraria degli spazi di propaganda relativi ad una stessa categoria di interessati; l'adozione di opportuni accorgimenti per non confondere gli elettori, nel caso in cui le trasmissioni travalichino l'ambito dei collegi a cui sono destinate.

(187) In questo caso il Garante si limita a «fare eco» a quanto disposto dalla disciplina legislativa in modo sufficientemente preciso. In particolare i provvedimenti raccomandano di trattare le «questioni di rilievo» ai fini della competizione elettorale in modo tale che sia: «assicurata la rappresentazione, in modo corretto e completo, delle diverse posizioni ovvero delle diverse valutazioni e proposte di tutti i soggetti competitori. Rimane salva la libertà di commento e di critica che, in una chiara distinzione tra l'informazione e l'opinione, salvaguardi comunque il rispetto degli anzidetti fondamentali principi». Oltre a ciò, a tutela del principio di pari opportunità, il Garante dispone anche che «nel complesso dei programmi e dei servizi informativi elettorali» ai soggetti competitori, individuali e collettivi, in rapporto ai rispettivi ambiti di gara, sia globalmente destinato un tempo analogo, «secondo un criterio di non discriminazione riferito sia alle fasce orarie di messa in onda, sia alla distribuzione dei tempi dedicati ai diversi interessati, assicurando l'equa distribuzione del tempo, in particolare negli ultimi giorni prima delle votazioni». Infine, i provvedimenti si preoccupano di ribadire limiti e divieti già noti (che valgono anche per la concessionaria pubblica) con riguardo, tra l'altro: alla presenza nelle varie trasmissioni di candidati, esponenti di forze politiche, membri del Governo e di altre istituzioni politiche; e alla diffusione di sondaggi elettorali.

(188) Tale avvertenza si trova, ad esempio, in premessa al Provvedimento del 14-3-1995. Il Garante ha successivamente chiarito che il metodo prescelto comporta anche una consultazione preventiva dei soggetti interessati «in varie riunioni» (in un'intervista resa dal Garante a Ciarnelli, *Santaniello: ho scelto l'equità*, in *L'Unità*, 17-5-1995).

(189) L'adozione di tale criterio *indiretto* ha suscitato qualche perplessità, soprattutto per la scarsa trasparenza del complessivo mercato pubblicitario e per l'inattendibilità e limitata flessibilità dei relativi listini. In effetti vi è notevole incertezza sui «prezzi correntemente praticati per la cessione degli spazi pubblicitari». Gli «sconti» sono prassi abituale, come si apprende anche dal *Referto* sui consuntivi delle spese e dei finanziamenti dei partiti politici (relativi alle elezioni politiche del 27/28-3-1994), redatto dalla Corte dei Conti (sul punto cfr. Bettinelli, *Par condicio*, cit., 127 ss.).
Del resto lo stesso Garante si è reso conto dell'inaffidabilità del mercato pubblicitario quando — come si è già riferito nel prg. 11 — ha provveduto ad abbassare *ulteriormente* le tariffe (in precedenza dal medesimo già fissate) della pubblicità elettorale in occasione dei referendum dell'11-6-1995.
A compensazione del «sacrificio» sopportato dalle emittenti televisive a causa dell'imposizione di simili riduzioni autoritative alla pubblicità elettorale si è stabilito (art 3, 5° co., dei decreti legge) che essa non viene computata nel calcolo dei limiti di affollamento pubblicitario, previsti per la pubblicità commerciale dalla l. n. 223 del 1990, all'art. 8, 6° co. ss.
Sui problemi complessivi del mercato pubblicitario, sulla difficoltà di regolamentarlo e controllarlo cfr., in generale: Zaccaria, *Il finanziamento del sistema radiotelevisivo*, in Barile e Zaccaria (curr.), *Rapporto '93*, cit., 59 ss.

(190) In tal senso i Provvedimenti frequentemente precisano che, nel caso di cessione di spazi pubblicitari, testate giornalistiche ed emittenti sono tenute a «far verificare in modo documentale» ai soggetti competitori che lo richiedano le condizioni praticate, nonché i listini in vigore per la pubblicità *normale*, che — come si è già detto — costituiscono il parametro per la determinazione delle tariffe scontate applicate alla comunicazione elettorale a pagamento.

(191) L'art. 13, 1° co., dei decreti-legge richiama infatti espressamente non solo le disposizioni di valore legislativo, ma anche quelle dettate dalla Commissione parlamentare di vigilanza e dal Garante stesso.

(192) Infatti tale legge (all'art. 15, 19° co.) si limitava a riconoscere al Garante un *potere di diffida* nei confronti delle emittenti, pubbliche e private, inadempienti in funzione sostanzialmente *repressiva* e non anche *preventiva*. Esse potevano essere *diffidate* dal Garante a ripristinare entro «un termine congruo e comunque non oltre tre giorni» le condizioni di legge, uniformandosi alle prescrizioni *modali e sostanziali* dal medesimo fissate. Nell'ipotesi di inottemperanza egli si riservava di adottare provvedimenti impeditivi dell'attività di radiodiffusione, fino a segnalare al Ministro delle poste e telecomunicazioni quelle situazioni che possono determinare la revoca della concessione o dell'autorizzazione (ma, all'epoca, tali sanzioni non erano suscettibili di applicazione in maniera generalizzata, in quanto non erano state ancora rilasciate le concessioni alle emittenti televisive in ambito locale e a quelle radiofoniche in ambito nazionale o locale...).
L'insufficienza e contraddittorietà di una simile situazione normativa venivano segnalate dallo stesso Garante — nella già citata *Relazione al Parlamento* concernente la campagna elettorale per il Parlamento europeo, 8 ss. —, laddove osservava come la diffida a ripristinare le condizioni di equilibrio, prodromica all'applicazione delle previste sanzioni, se inoltrata al momento del definitivo accertamento della condotta illecita, era

destinata a perdere ogni significato anche in presenza di irrogazione della sanzione pecuniaria, giacché nel frattempo le votazioni si erano già svolte. Rimarcava inoltre come la diffida notificata al momento dell'*iniziale contestazione* della violazione (e sempre in funzione dell'applicazione della sanzione: sospensione o revoca della concessione o autorizzazione alla diffusione radiotelevisiva) *senza l'osservanza delle garanzie procedurali* contemplate dalla l. n. 689 del 1981 (ai fini dell'applicazione delle sanzioni pecuniarie) avrebbe rappresentato «un'evidente anomalia». Ciononostante il Garante in sede di attuazione dei poteri attribuitigli dalle l. n. 553 seguiva questa impervia via «per non privare la diffida della sua efficacia deterrente... provvedendo (ove del caso) alla notifica della diffida contestualmente a quella della contestazione». In ogni caso lamentava come la disciplina allora vigente non prevedesse *poteri cautelari* che consentissero all'organo di garanzia «di intervenire d'urgenza e con modalità procedimentali semplificate... al solo fine di prevenire o rimuovere un abuso senza conseguenze ulteriori».

Sia pure incidentalmente, il Garante avrebbe comunque potuto ritagliarsi un pur circoscritto potere di intervento nei contenziosi relativi alle rettifiche richieste da quanti (soggetti competitori) si fossero ritenuti lesi *nei loro interessi morali o materiali* (e politici nel corso delle campagne elettorali) «da trasmissioni contrarie a verità» (art. 10, 2° co., della l. n. 223 del 1990). Tali interessi di parte potevano, infatti, risultare meritevoli di tutela in quanto coincidenti con «il preminente interesse alla trasparenza ed alla correttezza della competizione elettorale» (riaffermato nei Provvedimenti del Garante anche prima dell'emanazione dei decreti-legge sulla «par condicio»). In tale più ampia prospettiva l'intervento del Garante poteva configurarsi come *autonomo*, secondo quanto stabilito dall'art. 10, appena cit., della l. n. 223, a cui peraltro i Provvedimenti citati facevano esplicito riferimento. In sostanza potevano verificarsi le seguenti ipotesi: *a) su sollecitazione di parte* il Garante avrebbe potuto agire nel caso in cui l'emittente non avesse diffuso la rettifica richiesta entro 48 ore dalla sua ricezione, dovendosi pronunciare nel termine di *cinque giorni* e ordinando la trasmissione della rettifica stessa nelle successive 24 ore, ove essa fosse stata ritenuta fondata; *b) in assenza di istanza delle parti lese*, in quanto tutte le richieste di rettifica rifiutate dalle emittenti devono da queste essere comunque sottoposte al giudizio del Garante, che decide nelle forme e nei tempi appena indicati (art. 10, 2°, 3°, 4° co., della l. n. 223). Era comunque evidente come un tale rimedio in periodo di campagna elettorale risultasse di scarsa efficacia proprio per *carenza di tempestività*. (Sulla disciplina della rettifica, ai sensi dell'art 10 della l. n. 223 del 1990, cfr. il *Commento* di LAX, in ROPPO, ZACCARIA (cur.), *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, cit., 223 ss.)

(193) La quale può essere svolta anche dai CORERAT e si limita all'acquisizione delle controdeduzioni del soggetto destinatario della «contestazione»; il quale deve trasmetterle «anche a mezzo telefax» al denunciante ed al Garante entro 48 ore dalla notifica della denuncia (art. 12, 2° co., d.l. cit.).

(194) Per una rassegna dei provvedimenti cautelari adottati dal Garante nel corso delle campagne elettorali regionali e amministrative dell'aprile 1995 e referendarie del giugno del medesimo anno, cfr. BETTINELLI, *op. ult. cit.*, 135 ss. (laddove si riferisce anche sul contrastato iter dei provvedimenti medesimi, impugnati dai destinatari, sospesi dai giudici amministrativi (TAR) in sede cautelare, confermati dal Consiglio di Stato... a votazioni già avvenute). Si segnala un più recente intervento del Garante in occasione delle elezioni suppletive nel collegio di Napoli (22-10-1995), diretto a *compensare* cinque candidati in seguito alla partecipazione (in una trasmissione di intrattenimento della Rai) di un altro concorrente (Pannella), pur invitato per illustrare temi referendari. In questa circostanza la misura compensativa disposta dal Garante si è concretizzata nella messa in onda di apposito spazio elettorale nel corso del quale i candidati «discriminati» sono intervenuti per 15 minuti ciascuno. L'episodio ha avuto un seguito di polemiche nella stessa Commissione bicamerale di Vigilanza (cfr. *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, Cam. dep., XII leg., 19-10-1995, n. 228, 92 ss.).

(195) Entro dieci giorni dal fatto che intende contestare, tale soggetto deve comunicare la sua denuncia al Garante, al CIRCOSTEL e al gruppo della Guardia di Finanza, territorialmente competenti. La denuncia deve essere ovviamente notificata anche ai soggetti contro cui si agisce. Spetta poi alla Guardia di Finanza procedere al ritiro delle registrazioni interessate dalla denuncia, nel caso l'infrazione sia imputata a un'emittente (art. 12).

(196) Le deroghe al procedimento di cui alla l. n. 689 cit. consentono al Garante di istruire la denuncia (anche delegando i CORERAT), di contestare i fatti in via breve (anche a mezzo *telefax*), di sentire gli interessati, di acquisirne le controdeduzioni e, infine, di provvedere «senza indugio» (art. 12, 2° e 3° co.).

(197) In tal senso dispone il 6° co. dell'art. 14. Quanto alla consistenza delle sanzioni pecuniarie, esse variano in rapporto alla natura delle contravvenzioni accertate. Le più lievi colpiscono l'inosservanza di adempimenti procedurali e variano a seconda del tipo e della dimensione territoriale del mezzo «colpevole». Così gli editori e le emittenti private operanti in ambito nazionale possono essere condannati a pagare una somma da 10 a 50 milioni di lire. Per le emittenti locali tali cifre diminuiscono rispettivamente a 1 milione e a 10 milioni. In caso di violazioni *sostanziali*, nelle quali può incorrere anche la RAI, l'ammontare inflitto è ben superiore: da 50 milioni fino a 500 milioni di lire (per le emittenti private locali: da 20 a 200 milioni). Se poi le violazioni alle regole di «par condicio» sono commesse negli ultimi 15 giorni di campagna elettorale, la sanzione è raddoppiata. Il *massimo* della pena (fino a un miliardo) è previsto per le infrazioni alle norme che regolano la diffusione dei sondaggi (art. 14, *passim*).

(198) Cfr. il 3° co. dell'art. 14. La disposizione riserva al Garante il potere di determinare i tempi e le modalità di esecuzione di siffatta sanzione. In ogni caso per tutto il periodo di sospensione deve rimanere in video l'immagine fissa con la dicitura: «la trasmissione della presente emittente è inibita dal Garante per violazione delle disposizioni sulla parità di trattamento durante la campagna elettorale».

Sull'applicazione delle sanzioni (solo pecuniarie) relativamente alle competizioni elettorali e referendarie del 1995 cfr. BETTINELLI, *op. ult. cit.*, 138 ss. In particolare risulta che per la violazione delle regole di «par condicio» alla concessionaria RTI (FININVEST) è stato ingiunto il pagamento di una somma complessiva pari a 1 miliardo e 55 milioni (tale cifra sarebbe il risultato dell'irrogazione di tante sanzioni minime di 50 milioni relative ad altrettante infrazioni commesse nel corso di telegiornali o per la diffusione di forme di propaganda non consentite). Anche la RAI ha subito sanzioni di minore importo a causa di comportamenti di conduttori-giornalisti non rispettosi del principio di *imparzialità*.

Ulteriore casistica — riguardante le elezioni politiche ed europee del 1994 — si ricava dalla più volte citata *Relazione* del Garante al Parlamento. La quale, tra l'altro, evidenzia come per quelle competizioni sono pervenute al Garante stesso oltre mille segnalazioni, ad opera, in prevalenza, di *organismi pubblici* (come i CORERAT o i CIRCOSTEL) e di *soggetti privati* (singoli cittadini ed esponenti delle forze in gara).

(199) Cfr. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti*, *RTDP*, 1985, 1038 ss.

Anche nelle elezioni amministrative del 1995 sono stati presentati ricorsi all'autorità giudiziaria a tutela dell'«immagine» di forze politiche danneggiate dall'affissione ad opera di gruppi concorrenti di manifesti «subdoli», congegnati in modo da in-

durre in confusione gli elettori. Sull'episodio: BETTINELLI, *Par condicio*, cit., 87 ss.

13. *La disciplina delle «altre forme di propaganda».* Le «altre forme di propaganda», che dopo l'entrata in vigore della legislazione fin qui considerata potrebbero qualificarsi come *residuali*, sono quelle previste e tuttora disciplinate dalla legge n. 212 del 1956, nonché quelle *implicitamente* ammesse — in quanto non vietate — dall'ordinamento.

Al primo tipo si possono ascrivere le tradizionali *forme figurative* «di posizione» (e si potrebbe oggi dire «povere») dell'«affissione» di stampati e, soprattutto, di *manifesti di propaganda* (compresi «quelli che contengono avvisi di comizi, riunioni o assemblee a scopo elettorale»), in quanto — secondo quanto dispone il 2° co. dell'art. 1 della legge n. 212 — «inerenti direttamente o indirettamente alla campagna elettorale, o comunque diretti a determinare la scelta elettorale».

Nel secondo tipo rientrano, in generale, le *attività libere di contatto diretto con gli elettori*. Le quali comprendono: le riunioni, in particolare nella forma tipica del comizio; la comunicazione attraverso la consegna personale di messaggi (ad es.: mediante il c.d. *volantinaggio* (200) nei luoghi pubblici o con il metodo del «porta a porta») e attraverso i servizi postali e telefonici (201).

La preferenza per l'una o per l'altra forma dipende da una molteplicità di fattori ambientali e dal sistema elettorale entro cui si svolge ciascuna competizione. È, ad esempio, indubbio che i sistemi uninominali, valorizzando tendenzialmente la personalizzazione e la territorializzazione della competizione, favoriscono il ricorso alle attività di «contatto diretto» (202). Così pure è certamente influente il rapporto di maggiore o minore organicità tra attori individuali e attori collettivi in un dato momento storico. D'altra parte, la presenza di mezzi assolutamente assorbenti come quelli radiotelevisivi, in grado di imporre o quanto meno *di fare* l'immagine dominante dei diversi attori concorrenti, accentua la mera sussidiarietà degli altri mezzi di propaganda (203).

Per avere una pur approssimativa percezione del loro *effettivo* impatto nelle diverse campagne elettorali si possono eventualmente considerare analiticamente i limiti di spesa che gravano sui singoli soggetti e i rendiconti a cui i medesimi sono tenuti, ai sensi della legge n. 515 (cfr. par. 4).

Con riferimento specifico alla regolamentazione, di cui alla «vecchia» legge n. 212, sulla «propaganda di posizione» merita qui segnalare soprattutto i principi e gli aspetti che si accordano con la più recente legislazione già esaminata.

In primo luogo si può osservare come l'attività di affissione sia *organizzata* ed *esclusiva*, giacché può essere svolta *soltanto* in ambiti pubblici e entro limiti prederminati (204), in rapporto alle dimensioni dei comuni, cui la legge affida la responsabilità di provvedere (205). La distribuzione degli spazi appositi deve inoltre essere effettuata *in condizioni di parità* e di *imparzialità* (206) tra tutti i soggetti concorrenti (207).

Le manifestazioni di propaganda succitate sono, infine, *protette*, giacché sono previste sanzioni penali e amministrative a carico di chiunque, disattendendo il *principio di lealtà*, ponga in essere atti emulativi di qualsiasi genere contro le affissioni legittime (208).

Questi principi valgono, sulla base di una pacifica interpretazione estensiva, anche per un'altra forma tipica di propaganda, i cosiddetti *comizi*: le riunioni elettorali in luogo pubblico che si svolgono nel periodo di campagna elettorale e per le quali non si applica l'obbligo di preavviso all'autorità di pubblica sicurezza disposto per le riunioni normali dall'art. 18 del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza, n. 773 del 1931 (209).

Anche questa deroga mette in risalto l'esigenza di maggiori garanzie e libertà per l'esercizio di fondamentali diritti politici, funzionali all'espressione di un «libero» voto da parte dei cittadini.

Coerente con tale principio è anche l'attribuzione agli enti locali della responsabilità di organizzare e di *ripartire* sulla base di criteri di eguaglianza e di *pari opportunità* la fruizione dei luoghi pubblici (210).

In una simile prospettiva anche il più recente legislatore ha stabilito che i partiti e movimenti politici concorrenti hanno diritto di utilizzare per le riunioni elettorali, *in misura eguale tra loro*, anche quei locali «già predisposti per conferenze e dibattiti» di proprietà comunale. In questo caso, però, la cessione, secondo la legge, non deve comportare «oneri per i comuni stessi» e, quindi, non può avvenire a titolo gratuito (211).

ERNESTO BETTINELLI

(200) Se è consentita la consegna personale *a mano* di fogli di propaganda, è peraltro vietato il «lancio» o il «getto» di volantini in luogo pubblico o aperto al pubblico, ai sensi dell'art. 6 della l. n. 212 del 1956 (come modificato dalla l. n. 130 del 1975). La giurisprudenza ammette invece il deposito di volantini sul parabrezza di autoveicoli (cfr. P. Gubbio, ord. 6-2-1981, *GI*, 1982, II, 46 ss.). Una inedita e controversa manifestazione di propaganda è l'offerta in omaggio in esercizi pubblici (supermercati) di giornali che esplicitamente si esprimono in favore di una parte politica. Cfr. in proposito BETTINELLI, *Par condicio*, cit., 87 ss.

(201) La l. n. 515 del 1993 dispone, limitatamente al periodo di campagna elettorale, non irrilevanti agevolazioni in favore di candidati e di liste, che hanno diritto di fruire di una tariffa postale ridotta a lire 70 per l'invio di materiale elettorale di peso contenuto, per un numero massimo di copie pari a quello degli elettori iscritti nei collegi o nelle circoscrizioni di riferimento. L'amministrazione postale è tenuta a inoltrare tale cor-

rispondenza «con procedure e tempi uguali a quelli in vigore per la distribuzione dei periodici settimanali» (art. 6).

(202) Su tali efficaci forme di propaganda cfr. POZZI e RATTAZZI, *Farsi eleggere*, cit., 162 ss.

(203) Nel corso delle campagne elettorali (referendarie) del 1995 si sono verificati episodi (illeciti) che confermano l'integrazione tra *nuove* e *vecchie* forme di propaganda. È il caso dell'esibizione di striscioni propagandistici in stadi, autodromi nel corso di avvenimenti sportivi, soprattutto allo scopo preordinato di farsi *non casualmente* inquadrare da telecamere in riprese dirette (e così eludere le norme sulla pubblicità elettorale in televisione). Sulla vicenda e sul conseguente intervento del Garante cfr. BETTINELLI, *Par condicio*, cit., 84 ss.

(204) Per i centri abitati con più di 150 residenti sono previsti «tabelloni» o «riquadri» di numero e dimensioni variabili in rapporto alla consistenza demografica dei singoli comuni. Tali strutture devono essere dislocate nei luoghi più frequentati e distribuite sul territorio «in equa proporzione», tenendo conto del tipo di competizione elettorale. Al di fuori di tali spazi i soggetti competitori (o i loro fiancheggiatori) non possono procedere ad alcuna affissione *fissa* (un rigoroso indirizzo giurisprudenziale reputa tale anche l'apposizione di manifesti su autoveicoli in «sosta preordinata a scopi propagandistici»: P. Bari, sent. 19-4-1972, *GI*, 1973, II, 538). Sono del pari vietate le iscrizioni murali e quelle su fondi stradali, rupi, argini, palizzate e recinzioni. È soltanto ammessa l'applicazione della stampa di partito nelle bacheche poste in luogo pubblico regolarmente autorizzate (cfr. l'art. 28 del d.p.r. n. 639 del 1972) prima dell'indizione delle elezioni. Le sanzioni previste per i contravventori sono l'arresto fino a 6 mesi e l'ammenda fino a un milione di lire (artt. 1, 2, 8, 3° co., della l. n. 212 del 1956, come successivamente modificati). In argomento, tra gli altri: LANCHESTER, «Propaganda», cit., 138 ss.

(205) Compete alla Giunta municipale adottare *d'ufficio* i necessari provvedimenti entro puntuali termini (tra il 33° e il 30° giorno che precede la data di votazione). In caso di inerzia o inadempimento spetta al prefetto nominare un Commissario (art. 1, ult. co., l. n. 212 cit.; tale potere di sostituzione è stato ribadito anche dalla C. Cost. nella sent. n. 104 del 1973).

(206) Infatti gli spazi (la cui superficie è predeterminata dalla legge ed eguale per tutti) devono essere ripartiti in tante *sezioni* quante sono le liste o i candidati uninominali in lizza. Le sezioni sono assegnate ai soggetti competitori secondo criteri geometrici «automatici», seguendo l'ordine di ammissione delle liste e/o dei candidati. Sono vietati scambi o cessioni tra i soggetti medesimi degli spazi assegnati (art. 3 della l. n. 212 cit.). Spazi supplementari sono destinati ai *fiancheggiatori*: quei soggetti che pur non partecipando direttamente alla competizione elettorale intendono appoggiare partiti o candidati. Nella suddivisione anche di questi spazi la giunta deve uniformarsi ai criteri innanzi esposti di parità e di (seppur più elastico) automatismo, procedendo — nell'eventualità di un eccesso di richieste rispetto agli spazi disponibili — a sorteggi per determinare turni di affissione (art 4, l. cit.). Nella prassi, però, prevale il metodo dell'accordo tra i partiti, recepito anche in una circolare del Ministero dell'interno (8-4-1980, n. 1943/V), la quale prevede che in mancanza di un simile accordo, la selezione delle domande di affissione da parte dei fiancheggiatori può essere fatta d'ufficio, potendosi respingere quelle «aventi finalità preclusive del libero esercizio della propaganda elettorale da parte dei gruppi o organizzazioni qualificati» (LANCHESTER, «Propaganda», cit., 138). Le affissioni elettorali sono esenti dalla tassa comunale sulla pubblicità.

(207) Cioè quelli collettivi (nel caso delle liste di partito o di raggruppamento) e quelli individuali (nel caso dei candidati nei collegi uninominali). Conflitti possono sorgere (e sono sorti) tra singoli candidati e le rispettive formazioni quanto al diritto di utilizzare direttamente gli spazi assegnati. In proposito la Cassazione ha ritenuto che il loro uso spetta indifferentemente alla lista nel suo insieme e a ciascuno di coloro che sono stati inclusi nella medesima (sez. III, sent. 16-5-1977, *GI*, 1978, II, 351). La questione, affrontata da LANCHESTER (*op. ult. cit.*, 139), ha perso di importanza con il ridimensionamento del voto di preferenza (unico), ancora previsto soltanto per le elezioni comunali e regionali.

(208) La l. n. 212, cit. punisce con la reclusione fino ad un anno e con la multa fino a un milione di lire chiunque sottragga, distrugga, stacchi, laceri o renda illeggibili stampati destinati alle affissioni o ne impedisca l'affissione stessa o, ancora, non avendone titolo affigga stampati negli spazi riservati alla propaganda elettorale (art. 8, come modificato dalla l. n. 130 del 1975). La l. n. 515 del 1993 stabilisce, poi, che le spese sostenute dal comune per la rimozione della propaganda abusiva anche dagli spazi suddetti siano a carico, in solido, dell'esecutore materiale della stessa e del committente responsabile (art. 15, 3° co.). Peraltro la l. 28-12-1995, n. 549 (legge finanziaria) ha disposto — art. 1, 69° co. — una assai discutibile «sanatoria» per le affissioni elettorali illegittime effettuate fino al 30-6-1995. Per evitare le assai pesanti sanzioni penali disposte dalla succitata l. n. 212, è stata infatti concessa ai responsabili la possibilità di versare un'oblazione il cui importo minimo per ciascuna violazione è pari a lire 100 mila e non può eccedere la somma di 800 mila lire. Oltre a ciò, viene esclusa l'applicazione dell'art. 15, 3° co., della l. n. 515 del 1993, laddove si stabilisce che le spese sostenute dal comune per la rimozione della propaganda abusiva... sono a carico, in solido, dell'esecutore materiale e del committente responsabile.

(209) Secondo quanto previsto dall'art. 7 della l. n. 130 del 1975 che si applica non prima del 30° giorno precedente la data delle votazioni.

(210) Compete infatti ai comuni concedere il nulla osta ai promotori di riunioni elettorali che comportano l'occupazione di vie o piazze. Normalmente i comuni predispongono appositi regolamenti relativi alla campagna elettorale per garantire un'eguale fruizione e sicurezza di tali luoghi (quantomeno di quelli *strategici*, in quanto più intensamente frequentati o di più agevole accesso) da parte di tutti i soggetti collettivi concorrenti. Questi hanno pure il diritto di usare altoparlanti su mezzi mobili per preannunciare (soltanto) il luogo e l'ora delle riunioni, nel giorno precedente e in quello dello svolgimento delle medesime, tra le ore 9 e 21,30; ma agli enti locali è consentito adottare determinazioni più restrittive *motivate* da esigenze di pubblico interesse (art. 7, 2° co., della l. n. 130 cit.). Apposite norme accordano tutela penale alle riunioni elettorali contro chi turbi o impedisca il loro libero svolgimento (cfr. art. 99 del d.p.r. n. 361 del 1957; sull'interpretazione giurisprudenziale del disposto cfr. LANCHESTER, *op. ult. cit.*, 142).

(211) A tal fine la legge medesima dispone che i comuni adottino apposite norme per regolamentare la corretta fruizione dei sopraddetti locali (art. 19 della l. n. 515 cit.).